



**MARILINE GRANGEIA
SANTOS**

**ESCOLAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO –
charter schools, escolas livres, escolas
independentes**



**MARILINE GRANGEIA
SANTOS**

**ESCOLAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO –
charter schools, escolas livres, escolas
independentes**

dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, Área de especialização em Administração e Políticas Educativas, realizada sob a orientação científica do Dr. António Augusto Neto-Mendes, Professor Associado do Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro

Ao Miguel, por tudo.

o júri

presidente

Prof.^a Dr.^a Paula Ângela Coelho Henriques dos Santos
professora auxiliar da Universidade de Aveiro

Prof.^a Dr.^a Maria Fernanda dos Santos Martins
professora auxiliar do Instituto de Educação da Universidade do Minho

Prof. Dr. António Augusto Neto-Mendes
professor associado da Universidade de Aveiro

agradecimentos

À minha família, pelo apoio incondicional em todos os momentos.

À Filipa, à Cecília e à Catarina, pelo desbloqueio de ideias e por todas as vezes que me ajudaram a “atar pontas”.

Às minhas colegas de mestrado pelos momentos de boa disposição durante estes dois anos.

Ao Prof. Doutor António Neto-Mendes, pela orientação.

palavras-chave

Neoliberalismo, privatização, liberdade de escolha, *charter schools*, *escolas livres* e *independentes*.

resumo

Impulsionadas por fenómenos de globalização e influência transnacional, as políticas neoliberais tem vindo a ganhar cada vez mais relevância no sistema educativo português e palavras como “descentralização”, “autonomia”, “privatização” e “liberdade de escolha” fazem parte do quotidiano e do discurso político. Nos Estados Unidos, as *charter schools* são o expoente máximo da influência neoliberal, no entanto, muitas promessas alusivas ao programa ficaram por cumprir e assiste-se a um gradual aumento da segregação escolar. Esta situação também se tem verificado na Suécia, país onde praticamente não se fazia sentir, resultado da introdução de um programa semelhante - as *escolas livres*. A análise de programas como as *charter schools*, nos Estados Unidos, ou como as *escolas livres*, na Suécia, permite-nos observar à distância as vantagens e as desvantagens dos mesmos e antever os problemas da implementação de um programa semelhante em Portugal, que acabou por não acontecer, mas que esteve previsto nos Programas dos XIX e XX Governos Constitucionais, sob o nome “escolas independentes”.

keywords

Neoliberalism, privatization, freedom of choice, charter schools, free and independent schools

abstract

Compelled by globalization and transnational influence, neoliberal policies are gaining more and more relevance in the Portuguese education system while words such as "decentralization", "autonomy", "privatization" and "freedom of choice" are part of daily life and political speech. In the United States, charter school is the ultimate exponent of neoliberal influence, however, many promises to the program remain unfulfilled and there is a gradual increase in school segregation. This has also been the case in Sweden, a country where it was *hardly felt*, as a result of the introduction of the similar program - free schools. The analysis of programs such as charter schools in the United States or *free schools* in Sweden allows us to observe their advantages and disadvantages at a distance and to foresee the problems of implementing a similar program in Portugal, which has ended For not happening, but that was foreseen in the Programs of the XIX and XX Constitutional Government, named "independent schools".

ÍNDICE

Introdução	1
1. Justificação do tema, problema de investigação e objetivos orientadores	2
2. Opções metodológicas	3
3. Organização do trabalho	4
1. Gestão burocrática da escola	7
1.1. A teoria da Burocracia – definições e pressupostos	7
1.1.1. Características e vantagens do modelo	9
1.1.2. Disfunções do modelo	11
1.2. Imagem burocrática da escola	13
1.3. Colapso do sistema burocrático ou hiperburocratização?	17
1.4. Síntese Crítica	19
2. Neoliberalismo e Educação	21
2.1. Liberalismo – definições e pressupostos	22
2.2. Neoliberalismo – ou o novo liberalismo clássico	24
2.2. Neoliberalismo em Educação	27
2.2.1. Contra-argumentos e paradoxos	29

2.3. O quase mercado da Educação	31
2.4. A descentralização – diversidade e privatização	33
2.5. A Liberdade de escolha da escola	36
2.5.1. Argumentos favoráveis	37
2.5.2. Argumentos desfavoráveis	38
2.6. Síntese crítica	40
3. Modos de regulação em Educação	41
3.1. Regulação burocrática, pós e neo-burocrática	42
3.2. Regulação transnacional	46
3.3. Regulação baseada no conhecimento	48
3.4. Síntese crítica	52
4. A gestão privada das escolas públicas nos EUA: Charter Schools	55
4.1. Influências neoliberais nas política educativas	57
4.2. Promessas em torno do programa	58
4.3. Controvérsias em torno do programa	61
4.4. Perspectivas de futuro – evolução ou estagnação?	67
4.5. Síntese crítica	68

5. A gestão privada das escolas públicas na Suécia: Friskolas	71
5.1. Influências neoliberais nas política educativas	74
5.2. Controvérsias em torno do programa sueco	76
5.3. Perspectivas de futuro – encerramento ou manutenção?	83
5.4. Síntese crítica	87
6. O “quase-projeto” português: escolas independentes	89
6.1. Origem do “quase-projeto” escolas independentes e as opiniões favoráveis	92
6.2. A oposição ao “quase projeto escolas independentes	95
6.3. O fim do “quase projeto” e as novas políticas de influência neoliberal	98
6.4. Síntese crítica	102
Considerações Finais/Conclusão	103
Bibliografia	107

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 – Organização do Sistema Educativo EUA	121
Anexo 2 – Organização do Sistema Educativo Suécia	122

SIGLAS

CDS-PP – Centro Democrático Social - Partido Popular

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

EUA – Estados Unidos da América

FENPROF – Federação Nacional dos Professores

FNE – Federação Nacional da Educação

FMI – Fundo Monetário Internacional

GRF – Guião para a Reforma de Estado

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

JB Education – John Bauer Education

KIPP – Knowledge is Power Program

NCLB – *No Child Left Behind*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC – Organização Mundial de Comércio

PISA – Programme for International Student Assessment

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

UE – União Europeia

SIPE – Sindicato Independente de Professores e Educadores

Introdução

Impulsionadas pelos fenómenos de globalização, as políticas neoliberais têm ganho alguma importância no cenário político português (Azevedo, 2007; Boia, 2013; Giroux, 2011) e conceitos como “quase-mercado”, “liberdade de escolha”, “liberdade individual”, “descentralização”, “privatização” fazem parte do discurso e da agenda política, inclusivamente no que diz respeito à educação.

Analisando alguns documentos de governos anteriores, como o Guião para a Reforma de Estado apresentado pelo XIX Governo Constitucional e aprovado a 30 de outubro de 2013 (pp. 69-75), podemos observar a ênfase dada às palavras “escolha”, “autonomia”, “escolas independentes”, começando exatamente pelo subtítulo 3.9 – “Educação: propostas de autonomia, liberdade de escolha e escolas independentes” (p. 69). Ao longo dessas páginas afirma-se o que poderia ainda ser feito “para robustecer a liberdade de escolha das famílias” (p. 71). Apresentam-se as “concessões de escola às autarquias” reforçando-se que a “qualidade do ensino é um fator de concorrência saudável entre municípios”. Acresce-se ainda a necessidade de se reforçar a autonomia das escolas através de maior poder na definição do seu projeto escolar, de promover uma “nova geração de contratos de autonomia, em si mesma criadora de mais diversidade de escolha dos projetos educativos” (p. 72). Apresentam-se propostas de aumento de liberdade de escolha através de um “novo ciclo de contratos de associação” justificando-se que “escolas com contrato de associação respondem bem nos ranking educativos” e através da preparação da “aplicação do chamado “cheque- ensino” (p. 74).

É nesse mesmo documento que emerge pela primeira vez o termo “escolas independentes” no contexto português. Este aparece novamente referenciado no documento “Linhas de orientação geral para a elaboração do programa eleitoral” apresentado a 3 de junho de 2015 pela coligação PSD/CDS. Sob o capítulo II “Desafios para um futuro melhor”, refere-se que o “programa acentuará as condições para o surgimento de escolas independentes, geridas por professores no sector público” (p. 7).

O que dizer desta via? Estaria eminente um novo modelo de gestão da escola pública no panorama português, o princípio de um movimento semelhante ao *Charter School* presente nos Estados Unidos da América (EUA) ou às *Friskola*¹ (escolas livres) na Suécia?

1. Justificação de um tema, formulação do problema de investigação e objetivos orientadores

As principais razões inerentes à escolha do tema deste estudo prendem-se essencialmente com a sua atualidade política e com a emergência do termo “escolas independentes” num passado não muito distante. O facto de estudos sobre o tema serem escassos, pelo menos no que concerne ao contexto português, foi também um dos motivos para esta decisão.

Assim sendo, coloca-se a seguinte pergunta de partida:

Quais as percepções dos vários atores no contexto político e da investigação na área da educação sobre a eventual implementação de um projeto semelhante às ‘charter schools’ e escolas livres, em Portugal?

Pretende-se responder a esta questão tendo em conta os seguintes objetivos orientadores:

- Compreender as lógicas globais que condicionam as políticas educativas nacionais e internacionais;
- Analisar criticamente algumas práticas da administração a nível do sistema educativo americano (as *charter schools*) e sueco (as escolas livres);
- Analisar o impacto da introdução de políticas neoliberais nos sistemas

¹ <http://www.friskola.se/in-english>

educativos americano e sueco através de estudos existentes;

- Fazer o levantamento crítico da literatura mais atualizada sobre a gestão privada da escola pública nos EUA e Suécia
- Analisar medidas e projetos orientados para a implementação, em Portugal, de políticas semelhantes às implementadas nos EUA (*charter schools*) e Suécia (escolas livres);
- Analisar as opiniões de vários investigadores/autores sobre a implementação de um projeto semelhante em Portugal;

2. Opções metodológicas

Conforme Bell (1997), após decidido o tema e especificados os objetivos, é necessário “considerar a forma de recolha da informação”. Segundo a autora, mais importante do que definir a metodologia, será perguntar “O que preciso de saber e porquê?” e só depois questionar “qual a melhor maneira de recolher dados” e o que fazer quando “dispuser desta informação” (p.95).

Assim, de acordo com a questão inicial e com os objetivos apresentados, decidiu-se que esta investigação será de natureza qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica e documental, através da qual se possam explorar os diferentes ângulos, favoráveis e desfavoráveis, das problemáticas em torno do movimento *charter schools* (EUA), das escolas livres (Suécia) e das escolas independentes (Portugal).

Quanto às técnicas de recolha de dados recorrer-se-á exclusivamente à análise documental.

A análise documental, conforme o defendido por vários autores, é uma técnica fundamental em qualquer investigação (Sampieri et al., 2006; Pardal & Lopes, 2011; Bell, 2010). A maioria das investigações em ciências de educação apresentam análise documental. Em alguns “casos servirá para complementar a informação obtida por outros métodos; noutros constituirá o método de pesquisa [...] exclusivo”. A mesma autora refere ainda a sua pertinência aquando a dificuldade ou impossibilidade no acesso aos indivíduos da pesquisa, e no caso

no presente trabalho, tendo em conta o objeto de estudo, esta técnica de recolha de dados apresenta-se como uma das melhores opções (Bell, 2010, p. 101). Desta forma, a análise documental será a melhor opção para esta investigação

Recorrer-se-á então a fontes primárias que, de acordo com a definição dada por Bell (2010), poderão ser divididos em dois tipos: fontes deliberadas” e fontes “inadvertidas”. Fontes deliberadas, quando se tratarem de documentos criados *deliberadamente* para serem estudados por investigadores e “documentos de autojustificação, que envolvem uma tentativa deliberada de preservar provas para o futuro, possivelmente para desviar suspeitas ou com a finalidade de firmar uma reputação” (p. 104). Fontes inadvertidas, quando se tratarem de documentos resultantes do funcionamento dos sistemas educativos e são normalmente usadas “com uma finalidade diferente daquela com que foram produzidas”, como por exemplo, tendo em conta o âmbito deste estudo: a imprensa, documentos oficiais oriundos dos departamentos governamentais e autoridades ligadas aos sistemas educativos (legislação, pareceres, dados estatísticos, relatórios anuais), jornais, documentários e sites governamentais de identidades associadas aos sistemas educativos (p. 105).

Analisar-se-ão também artigos científicos, livros e diversos estudos realizados por investigadores na área, enquanto fontes secundárias.

3. Organização do trabalho

Dada a especificidade do tema a investigar e a natureza do método, optou-se por dividir o trabalho em seis pontos. Assim, e considerando que os objetivos da adopção de políticas neoliberais se situam entre a diminuição do poder do Estado e o enfraquecimento de regimes burocráticos, num primeiro ponto serão abordados conceitos relacionados com esta forma de organização. Este ponto terá por objetivo fazer uma análise da teoria da burocracia, das suas origens, dos seus pressupostos e disfunções, das suas vertentes evolutivas e de como estas se refletem nas instituições escolares, partindo de revisão de literatura sobre o tema e da opinião de autores e investigadores nas áreas da

gestão e da educação. (Chiavenato, 2004; Carvalho et al., 2014; Costa, 1996, 2009; Formosinho, 2005; Lima, 2011).

Num segundo ponto, “Neoliberalismo e Educação”, o foco serão as políticas neoliberais e a sua influência nas políticas educativas – o quase-mercado da educação, a privatização da escola pública e as controvérsias em torno do conceito de escolha da escola (Afonso, 1999; Belfield & Levin, 2004; Boia, 2003; Canosa, 2011; Friedman, 2002; Giroux, 2011; Paraskeva et al., 2010; Whitty & Power, 2002; Guinote, 2012, 2014).

O terceiro ponto, “Modos de Regulação em Educação”, terá como objetivo abordar os conceitos inerentes aos modos de regulação em educação, valorizando-se por força do tema a desenvolver os modos de regulação transnacional e a hibridez em torno do conceito (Barroso, 2003, 2004, 2006, 2013; Barroso & Afonso, 2011; Barroso & Viseu, 2003).

Em “A gestão privada das escolas públicas nos EUA”, será o ponto quatro. Nele pretende-se analisar o conceito de *charter schools*, bem como a sua origem e a sua implementação em redor do mundo. Dado a representatividade e antiguidade das *charter schools* americanas a partir delas será feita uma caracterização e análise mais pormenorizada das controvérsias em torno deste movimento (Betts & Tang, 2014; Chubb & Moe, 1991; Frankenberg et al., 2011; Glenn, 2008; Henig, 2010; Hill, 2003; Hoxby, 2004; Klees & Edwards, 2015; Lubienski, 2003).

Num quinto ponto será abordado o contexto educativo na Suécia, com maior incidência nas “escolas livres”, as *friskolas*, dado ser um projeto semelhante ao movimento *charter schools* nos EUA, mas que ao contrário destas últimas, apresenta sinais de recuo na sua implementação. Analisar-se-á o porquê do mesmo. (Arreman, 2011; Bunar, 2010; Chapman, 2012; Fonseca, 2014; Goransson, 2013; Lindbom, 2010; Lobo, 2008; West, 2014).

No sexto ponto, “O “quase projeto português”, analisar-se-á a influência de políticas do foro neoliberal nas políticas educativas em Portugal anunciadas publicamente por governos anteriores e por partidos políticos (programas governamentais e eleitorais por forma a fomentar

políticas de mercado e/ou privatização da gestão da escola pública com a eventual implementação de um sistema semelhante aos referidos acima (Costa, 2009; Estêvão, 2013; Formosinho et al., 2005, 2010; Cristo, 2013; Guinote, 2012, 2014; Raymond et al., 2012).

Por fim, nas “Considerações finais”, resumir-se-ão as principais conclusões obtidas na investigação, tentando escrutinar pontos fortes e limitações do estudo e propondo novas linhas de investigação para o futuro.

1. GESTÃO BUROCRÁTICA DA ESCOLA

Tendo em consideração que o termo “burocracia” será referido ao longo deste trabalho e retratado de diferentes formas, quer aplicado ao modo de gestão da escola quer aos modos de regulação, mas também pelo facto de que a aplicação de políticas neoliberais é em parte justificada pelo combate a sistemas burocráticos, surge a necessidade de se fazer uma breve análise histórica e sociológica quanto ao aparecimento desta teoria e quais os pressupostos subjacentes.

1.1. A Teoria da Burocracia – *definição e pressupostos*

A abordagem clássica das teorias da gestão aparece com as primeiras grandes empresas industriais e estruturas públicas organizadas no final do século XIX, da qual se destacam as suas principais vertentes, a gestão científica, a teoria clássica da administração e a teoria burocrática, conforme o defendido por Carvalho (2014).

Segundo Morgan (1996), a teoria da burocracia é a que tem servido de base orientadora da organização e da administração desde a época da revolução industrial, trazendo benefícios e fazendo aumentar a capacidade de produção.

Desenvolveu-se por volta da década de 1940 como consequência das falhas das teorias científicas de Taylor e da teoria clássica da administração de Henry Fayol para colmatar a *fragilidade* e *parcialidade* que delas advinha. Segundo Carvalho et al. (2014), seria “necessário desenvolver um modelo organizacional racional aplicável não apenas às fábricas, mas a todas as organizações considerando também a crescente dimensão e complexidade das empresas” (p. 56).

É com Max Weber, sociólogo alemão (1864-1920), que emerge o primeiro conceito de burocracia como forma de organização “que enfatiza precisão, velocidade, clareza, regularidade, confiabilidade e eficiência, alcançadas através da criação de uma divisão fixa de tarefas, supervisão hierárquica e regras e

regulamentações detalhadas” (Morgan, 1996, p.40).

Partindo dos seus estudos sobre as organizações, no início do século XX, Weber “descreveu uma forma ideal de organização que enfatizava a ordem, o sistema, a racionalidade, a uniformidade e a consistência” – a teoria da burocracia (Teixeira, 2005, p.11). Para o sociólogo, a burocracia é a organização eficiente por excelência, pois enuncia detalhadamente todos os processos, como o próprio refere:

A experiência tende a mostrar universalmente que o tipo burocrático mais puro de organização administrativa [...] é capaz [...] de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos (Weber, 1971, p. 24).

A sociedade racional ou burocrática, definida por Weber, caracteriza-se pelas normas e pela racionalidade necessárias para atingir determinados objetivos presentes, por exemplo, nas grandes empresas, exércitos e nos governos. Nesta, as ordens dos superiores são validadas pela sua regulação normativa e legal. O líder, ou o “conjunto governante” é eleito e exerce a autoridade de acordo com as mesmas leis e normas.

Como nos diz Weber (1971),

O tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático. Somente o chefe supremo da organização ocupa a sua posição de autoridade em virtude de apropriação, eleição ou designação para a sucessão (pp.19-20).

As relações entre os vários patamares hierárquicos, os direitos e deveres de cada um, a seleção e recrutamento, qualquer procedimento dentro deste tipo de organização é regido por leis e/ou normas escritas, bem definidas, de forma “impessoal e racional” (Chiavenato, 2004, p. 261).

É a partir do conceito de sociedade legal (racional ou burocrática) definida por Weber que ressurge a teoria da burocracia, sendo três os principais fatores apontados para o desenvolvimento da mesma. Em primeiro lugar, o “desenvolvimento da economia monetária”, que fortalece a administração

burocrática e a centralização da autoridade, prevê a remuneração dos funcionários e facilita as transações económicas. Em segundo lugar, o “crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno”, cuja complexidade só é passível de ser organizada através de processos burocráticos. E, por fim, a “superioridade técnica do modelo” sobre qualquer outra forma de organização (Chiavenato, 2004, p. 262).

Weber (1971) considera o modelo burocrático como o ideal para ser adotado em todas as organizações. Segundo o autor, “seria ilusão imaginar que o trabalho administrativo contínuo pudesse ser executado, em qualquer sector, sem a presença de funcionários trabalhando em seus cargos. Todo o modelo de vida é talhado para se adequar a esta estrutura” (p. 25).

Finda a breve perspectiva histórica e evolutiva desta teoria, analisem-se algumas das vantagens e disfunções no próximo ponto.

1.1.1. Características e vantagens do modelo

Tanto Teixeira (2005) como Chiavenato (2004) referem como sendo características da burocracia de Weber o carácter legal das normas e regulamentos, o carácter formal das comunicações, a racionalidade e divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquização da autoridade, as rotinas e procedimentos padronizados, a competência técnica e meritocracia, a especialização da administração, a profissionalização dos participantes e a completa previsibilidade do funcionamento.

Weber, segundo os autores já referidos, viu inúmeras razões para explicar o avanço da burocracia sobre as outras formas de organização e para ele as principais vantagens da burocracia seriam:

- a racionalidade em relação ao alcance dos objetivos;
- a precisão na definição do cargo e na operação, dado que todos conhecem com exatidão a sua função e os procedimentos a ter em conta;
- a rapidez nas decisões, pelo conhecimento referido na alínea anterior e pelo facto das ordens e papéis circularem através de canais preestabelecidos;

- a univocidade de interpretação garantida pela regulamentação específica e escrita, conforme Weber (1971), “atos administrativos, decisões, normas, são formulados e registados em documentos, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra ou mesmo prescrita. Isto aplica-se [...] às discussões preliminares e propostas, decisões finais e toda a sorte de ordens” (p.18);

- a uniformidade de rotinas e procedimentos como fatores promotores da padronização, da redução de custos e dos erros;

- a continuidade da organização através da seleção de pessoal baseada nas capacidades e nas competências técnicas, de acordo com Weber (1971), “admite-se que somente está qualificada para membro do quadro administrativo de uma associação e, conseqüentemente, em condições de nomeação para funções oficiais, a pessoa quer demonstrar preparo técnico adequado” (p. 17);

- a redução do atrito entre as pessoas, pela delimitação legal das funções de cada um, ou seja, “os membros do quadro administrativo devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração” (Weber, 1971, p.18);

- a constância, visto que todas as tomadas de decisão são feitas tendo em conta as mesmas circunstâncias;

- a confiabilidade, pois não são considerados os “sentimentos irracionais” nas decisões e todos os procedimentos são guiados por regras conhecidas, sistemática e metodicamente “sem ódio ou paixões e, portanto, sem afeição ou entusiasmo” (Weber, 1971, p. 28);

- os benefícios para as pessoas na organização, pela especialização dos funcionários que podem integrar a organização por mérito pessoal e competência, e formalização das hierarquias (p. 266).

Resumindo, com a burocracia, valoriza-se a profissionalização, melhoram-se as condições de trabalho e dificulta-se a corrupção. As normas burocráticas são baseadas em “padrões universais de justiça” e defende-se a equidade (Chiavenato, 2004, p. 266). Como descreve Weber (1971), “as normas dominantes são conceitos de dever estrito sem atenção para as considerações pessoais. Todos estão sujeitos a tratamento formalmente igual” (p. 28). Assegura-

se a cooperação entre as pessoas que cumprem regras e normas, sem que haja o sentimento de obrigatoriedade, com o intuito de promover o progresso da organização.

Um conceito também ligado à burocracia é a “racionalidade funcional” que aparece como sinónimo de eficiência. Este conceito importado da Administração Científica baseia-se na busca da melhor maneira de desempenho. Coincidindo com o termo racionalização, aparece em Weber o termo burocratização, um termo mais abrangente pois engloba as formas de pensar, mesmo fora das organizações e modos de vida social (Chiavenato, 2004, p. 266).

1.1.2. Disfunções do modelo

A teoria da burocracia acabou por revelar algumas fragilidades, a que Robert Merton se refere como disfunções. Este autor afirma que não existem organizações totalmente racionais e que o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. O facto de ser operado por homens e não máquinas, o grau de eficiência de um sistema racional é baixo pois sofre transformações por influência humana. Merton aponta como disfunções ao modelo burocrático de Weber a internalização das regras e apego aos regulamentos, o excesso de “formalismo” e de “papelório”, a resistência às mudanças, a “despersonalização do relacionamento”, a categorização como base do processo decisório, a exibição dos sinais de autoridade, a dificuldade no atendimento a clientes e os conflitos com o público (Chiavenato, 2004, p. 271).

Weber analisou a burocracia sob um ponto de vista “puramente mecânico e não-político e não considerou os aspetos subjetivos e informais da aceitação das normas e da legitimação da autoridade, nem a reação formal da organização perante a falta de consentimento dos subordinados”, servindo de base a crítica e o desenvolvimento de novas teorias (Chiavenato, 2004, p. 274).

Também Morgan (1996), recorrendo à metáfora do mecanicismo das organizações burocráticas, refere a mecanização do ser humano e a incapacidade de adaptação às mudanças como “*deficiências*” desta teoria (p. 33).

Carvalho (2104) acrescenta, como fator enfraquecedor das organizações burocráticas, as “pressões do exterior”, pois estas contribuem para a falência do sistema de compromisso entre os subordinados e as normas, contrariando a capacidade de aceitação da sua legitimidade sempre que se verifiquem conflitos de interesses (p.58).

A burocracia de Weber foi uma tentativa de criar um protótipo ideal de organização e, apesar de muitas das características desta forma organizacional ainda serem evidentes nas organizações de maior dimensão, a sua popularidade foi diminuindo ao longo século XX, exatamente por limitarem a criatividade e a capacidade de resposta às mudanças constantes do ambiente em que as organizações se inserem, mas também por influências de fenómenos de globalização e de *policy borrowing*². No entanto, mesmo em empresas viradas para a criatividade e inovação, o burocratismo é uma mais valia para assegurar a rentabilidade dos recursos “eficaz e eficientemente” (Robbins & Coulter, 2012, p. 32).

Após a Segunda Guerra Mundial, a escola pública surge como factor importante ao desenvolvimento económico dos países, um espaço em que o Estado assume o papel de “Estado Educador” enquanto fornecedor, orientador e controlador do seu funcionamento. A escola pública desenvolve-se segundo este princípio centralizador hierarquizado por idades e níveis de ensino, programas, regras pré-definidas (entradas, frequências e saídas) e sistemas uniformizados de avaliação, respeitando todas as características de uma organização burocrática, que o Estado controla através do financiamento, atribuição de recursos, abertura de escolas, inspeção, formação de professores e imposição de programas e certificação de diplomas (Barroso, 2013, p. 15). Mas sobre esta vertente burocrática da escola falaremos no ponto seguinte.

² *Policy borrowing* – conceito usado por vários autores para se referirem à *importação* de políticas de outros sistemas educativos. A abordar mais à frente neste trabalho.

1.2. Imagem burocrática da escola

A abordagem das imagens analíticas e metáforas organizacionais de escola ocorreu a partir do início da década de 1990 tornando-se, segundo Lima (2011), recursos “incontornáveis no estudo das concepções organizacionais de escola e na compreensão da escola como organização educativa” (p. 21).

Sá (1997) refere que a análise organizacional da escola pode ser feita a partir de diferentes teorias organizacionais, mas que o modelo burocrático é o que tem mais relevo no estudo da escola como organização. Apesar da importância que o modelo burocrático assume, este autor salienta que quando se analisam casos específicos como o da direção de turma e da coordenação pedagógica, o modelo evidencia fragilidades: sendo um modelo que pressupõe uma organização articulada entra em contradição com o “isolamento e individualismo que caracteriza a prática docente”; assentando em objetivos claros e comuns “choca com a ambiguidade desses mesmos objetivos e com a pluralidade de ideologias pedagógicas” e com a heterogeneidade dos alunos e professores; sendo regimentado por normas e regras depara-se com atores que interpretam as normas subjetivamente “ou criam normas alternativas, transformando a escola num *locus* de produção normativa”; apresentando-se como modelo de sistema fechado “depara-se com o discurso da abertura da escola ao meio”. Neste tipo de microsistemas a racionalidade atribuída ao modelo burocrático “surge como uma forma de legitimação das práticas, um processo de, *a posteriori*, tentar demonstrar a articulação entre as intenções e as ações quando as ações, com frequência, parecem preceder as intenções” (p. 10).

Costa (1996) refere a imagem burocrática como uma das mais utilizadas na caracterização de sistemas educativos de escolas e começa por listar as características mais emblemáticas da imagem burocrática da escola: centralização das decisões, regulamento pormenorizado de todas as atividades, previsibilidade pela planificação minuciosa, formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional, prevalência dos documentos escritos, ação de rotina pelo cumprimento de normas estáveis, uniformidade e impessoalidade das relações humanas, pedagogia uniforme e concepção burocrática da função

docente (p. 39). Fundamentando-se em Weber e em autores como Crozier, Motta, Hoy e Miskel, dizem-nos ainda que existem marcas óbvias deste modelo organizacional na administração do nosso sistema educativo e apresentam uma imagem organizacional assente na adequação dos meios aos fins, processos de decisão e planeamento estáveis, caracterizada pela racionalidade, pela eficiência, pela hierarquização e normatização de procedimentos.

Segundo o mesmo autor, esta visão burocrática torna-se comum nos países de administração centralizada como Portugal, onde os estabelecimentos de ensino estão sujeitos a regulamentações, normas e regras definidas legalmente por decretos, despachos, pareceres de instâncias superiores, em que a dimensão pedagógica é uniformizada, centralizada, rotineira e controlada sistemática e regularmente e onde existe clara dificuldade de inovação pedagógica a partir da escola e do professor.

Citando Formosinho, Costa (1996) salienta seis das características da burocracia que são aplicadas à escola: o legalismo, a uniformidade, impessoalidade, formalismo, centralismo e hierarquia. Os estudos de Formosinho sobre a educação em Portugal durante o período do Estado Novo comprovam essa teoria na medida em que, sendo um Estado Administrativo, todas as decisões são tomadas de forma centralizada, todas as políticas são formuladas administrativamente e implementadas burocraticamente (p. 50).

Numa outra publicação, Formosinho (2005) reforça a mesma ideia ao referir-se ao processo pedagógico de ensino:

Os princípios e processos de uma pedagogia centrada no ensino são congruentes com os princípios fundamentais da burocracia – centralização, uniformidade, impessoalidade – com o processo de construção das normas burocráticas – categorização, pré-decisão, normatização – com a avaliação burocrática do desempenho – reprodução, avaliação da conformidade (p. 317).

Sousa Fernandes, também citado por Costa (1996), parte da teoria de Weber para analisar a organização administrativa do ensino secundário nos períodos liberal e republicano (1836 a 1926) e conclui que esta possui “as características formais da burocracia: normatividade, uniformidade, centralização

e destinou-se a exercer a função que Weber atribui à burocracia na regulação social: instrumentos de exercício de dominação legal e de nivelação social” (p. 51).

Para análise da imagem burocrática no pós-Estado Novo, Costa (1996) recorre a Lima, que concentrou os seus estudos no período 1974-1988. Lima, também utiliza a perspectiva burocrática, mas complementa-a com a teoria da anarquia organizada, inserindo na perspectiva burocrática das “determinações formais e respetivos constrangimentos impostos” “a ação organizacional, outro tipo de estruturas e regras, em suma uma esfera de autonomia ao nível da organização” (pp. 51-52).

O autor conclui, tal como Sá (1997), já referido acima, que o modelo burocrático poderá ser potenciado quando aplicado à análise dos sistemas educativos, em detrimento da sua aplicação em “organizações de menor dimensão ou aos processos micro-organizacionais, como é o caso das escolas, das suas situações, seus componentes, dos procedimentos e da interação entre os atores” (Costa, 1996, pp. 52-53).

Debruçando-se sobre a forma de organização das universidades, Silva (2011) destaca as várias características do modelo burocrático: a legalidade baseada em normas e regras que regem a previsibilidade do funcionamento da organização e servem de controlo das atividades dentro da organização; a hierarquia definidora de uma estrutura de autoridade e controlo, onde se impõe um desempenho de funções de acordo com os cargos exercidos; a impessoalidade “caracterizada pela distribuição de tarefas de acordo com os cargos e segundo critérios definidos de tal forma que as pessoas são consideradas simples ocupantes de cargos”, a racionalidade calculada que leva a organização a atingir com eficiência os objetivos predefinidos para o qual se torna imprescindível a existência de um sistema de controlo; a especialização de cada uma dos funcionários da qual depende a eficácia da organização (p. 69).

Silva (2011) acrescenta, como elementos identificadores da burocracia, “a existência de uma política interna e de regulamentos formais estabelecidos que estipulam o trabalho da instituição, gerando um clima de aceitação e conformidade” (p. 71); a nomeação dos responsáveis de acordo com critérios de

competência; o pagamento de salários e exclusividade da carreira; a estrutura hierárquica dos “cargos e da autoridade, os níveis de responsabilidade, as cadeias de comando, os regulamentos e papéis claramente definidos” (p. 73); a presença de canais formais de comunicação; a obrigatoriedade do cumprimento de prazos e horários; a especialização pelos graus académicos; a formalidade de todas as reuniões e os controlos efetuados dos vários procedimentos; o regime da carreira docente pelos aspectos de seleção, contratação e avaliação de desempenho.

Conclui então que:

[...] grande parte do tempo de atividade os administradores e gestores académicos é despendido na realização de tarefas burocráticas como aprovar planos e relatórios, elaborar pareceres, autorizar pedidos, distribuir tarefas, gerir informações, despachar assuntos, decidir com recurso à legislação vigente, convocar reuniões e dirigi-la, assinar contratos, preparar decisões, interpretar e transmitir orientações, etc. Em resumo pode-se dizer que o aspecto burocrático da universidade se relaciona com a gestão da atividade quotidiana de suporte, dentro de um quadro normativo legal previamente estabelecido (Silva, 2011, p. 74).

Ainda numa análise da evolução de modelos burocráticos e de sistemas educativos, Lima (2011) refere ser recorrente assistir a textos das reformas educativas, quer em legislação quer em discursos de defesa da modernização das escolas, a “concepções organizacionais pós-burocráticas” impregnadas de críticas a modelos burocráticos de organização (p. 15). Conforme se pode verificar no *Guião para a Reforma do Estado* aprovado em outubro de 2013:

Um programa desta envergadura deve ter uma ambição, que é difícil de atingir mas que vale verdadeiramente a pena: fazer do Estado, em Portugal, um Estado pós-burocrático. Menos legiferante, menos regulamentador, menos intervencionista. Mais competitivo, mais orientado para resultados, mais descentralizado e, sobretudo, mais aberto, mais transparente e mais simples para os cidadãos e as empresas (p. 111).

Paraskeva (2010), claramente defensor de organizações democráticas, refere-se à burocracia como “uma esponja que vai absorvendo a vida das escolas” mas que não pode ser culpada de todos os problemas nelas existentes.

Diz-nos ainda que existem boas escolas neste sistema burocrático e más escolas em modelos livres das burocracias. Em alguns casos, e segundo o mesmo autor, os regulamentos burocráticos são proteções conseguidas com muito sacrifício que ajudam a manter a equidade na educação e que seria um erro abandonar alguns desses regulamentos (p. 70).

No entanto, apesar de todas as críticas a que este modelo está sujeito, existem autores, alguns já referidos acima, que defendem a continuidade de alguns pressupostos da burocracia.

1.3. Colapso do sistema burocrático ou hiperburocratização?

Lima (2012) alega que foi prematuro anunciar modelos pós-burocráticos como forma de organização, ou até mesmo o colapso da burocracia, e aponta alguns argumentos que validam a intensificação de certas dimensões burocráticas.

Utilizando também o termo de ‘hibridização’ – “de uma burocracia aumentada [...] que ora perde ora mantém certos traços da cultura *weberiana*, que associa, eventualmente, novas dimensões do “tipo-ideal” original, que adquire novas e mais complexas propriedades de extensão e de controlo” (p. 130), admite a *hiperburocracia* como nova hipótese de imagem organizacional, tendo em conta:

O exagero, ou radicalização de algumas dimensões organizacionais e particularmente a sua potência, velocidade e capacidade de aceleração, através de fluxos informais. Da virtualização e da fluidificação típicas das tecnologias da informação e comunicação podendo configurar uma visão da ciência orientada para a racionalidade instrumental, para a vontade de poder e para o exercício de uma exponencial capacidade de controle (Lima, 2012, p. 129).

Lima (2012) acrescenta que a burocracia se intensificou

devido à crescente complexidade da organização escolar e da sua democratização em termos de acesso, hoje servida por processos tecnológicos

conhecidos através de várias designações (ciberadministração, burótica, tele administração, governo electrónico, gestão à distância entre outros) (p.147).

O controlo exerce-se e apresenta-se frequentemente como “um controlo sem mãos” ou “como um controlo *digitalizado*, exercido através de plataformas virtuais” (Estêvão, 2013, p. 82).

Recorre-se a aplicações informáticas para parte dos processos burocráticos que vão desde a gestão de pessoal docente e não docente, dos alunos, horários, faltas, salários, avaliação, até ao controlo da ação social e financeiro. Recorre-se ao uso do cartão electrónico para professores e alunos como forma de controlo de presenças e cumprimento de horários. Define-se correio electrónico institucional para que professores estejam sempre acessíveis e disponíveis para em qualquer altura receber convocatórias, ordens de serviço e instruções.

Na visão de Lima (2012), continua-se a dar importância ao “papelório”, agora em suporte digital, sendo maior o controlo dos serviços administrativos pela necessidade de cumprimento de prazos. “Papelório” este cada vez mais unificado e transversal aos vários níveis de ensino, modelador das realidades escolares, controlador de tempos e espaços, uniformizador de metodologias e processos de trabalho que “favorecem a padronização, a mensuração e a comparação de processos e resultados” (p. 148), comprovando-se o princípio de que “quanto mais de alta tecnologia uma empresa se tornar, tanto mais burocrática se apresentará” (p.144).

Citando César Pereira (2009), Lima refere que a “burocracia existe na mesma, só que de uma forma mais tecnológica. Rotina, programa, ficheiro, pasta, documento” (Lima, 2012, p. 148).

De acordo com o mesmo autor, também se verifica cada vez mais centralização de poder no líder unipessoal eficaz, obrigatoriamente especializado na área de administração, que apresenta um projeto ou modelo e escolhe as suas equipas e presta contas a um conselho geral. Os cargos intermédios são por nomeação direta. A possibilidade de participação nos processos de decisão dos professores, alunos e funcionários é cada vez mais diminuta e processa-se de uma forma indireta através de representação no órgão de topo (Lima, 2012, pp.

152-153).

Lima (2012) refere que a *hiperburocracia* nas organizações educativas merece ser estudada, “teórica e empiricamente”, e analisados os fenómenos de “alta racionalização e informatização, extensão em grande escala, controle, standardização, compartimentação do trabalho, mensuração, gestão e tratamento de dados, precisão, normatização, conhecimento pericial e regras técnicas detalhadas³.” Não deve ser esquecida também a pressão da competitividade e o fomento da concorrência (pp. 154-155).

1.4. Síntese Crítica

A introdução de políticas neoliberais, que serão abordadas no ponto dois deste trabalho, como a diversificação da oferta e processos de autonomia, são encaradas pelos seus defensores como um processo de desburocratização. Para os neoliberais, a burocracia é sinónimo de “controle democrático, de provisão estatal e de políticas sociais de bem-estar social, por exemplo de educação, as quais se revelariam irracionais à luz da racionalidade gestionária e da autonomia, supostamente garantidas por mercados competitivos e pela livre escolha do cidadão”, como nos diz Lima (2012, p. 143).

Curiosamente, um dos 6 cenários previstos para a escola do futuro pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) em 2001, aparece como *extrapolação do status quo*, “evolução contínua dos modelos existentes”, um primeiro cenário relativo a sistemas escolares burocráticos fortes, e um segundo, relativo à expansão do modelo de mercado. Costa (2009) diz-nos que, partindo da análise do que tem sido posto em prática pelos governos de inspiração neoliberal, deparamo-nos então com “políticas híbridas” que fazem coexistir dois modelos tão antagónicos como os referidos (pp. 57-58).

No entanto, não nos podemos limitar a um debate linear entre estes dois

³ Comprovando-se o que Weber (1971) refere sobre a relação entre a importância do conhecimento com o avanço e desenvolvimento da tecnologia: “A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos económicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável”. (p. 25)

extremos. Segundo o autor, existem outras alternativas na educação pública, “entre o “centralismo estatal” e “a livre concorrência do mercado”, entre “a fatal burocracia do sector público” e “o mito da gestão empresarial”, entre “o súbdito” e o “cliente””. (Barroso, 2003, p. 69)

Mais *pura*, *híbrida* ou cada vez mais *híper* pelo avanço das novas tecnologias, a burocracia é chamada a intervir sempre que surgem disputas próprias das dinâmicas escolares, independentemente da concepção de organização em que se insiram, ou das políticas educativas que as influenciem, para “manter os indivíduos na linha”, para enquadramento legal de decisões, cumprindo um papel unificador e permitindo a continuidade de organizações instáveis como instituições escolares. É também chamada a intervir para enquadramento legal de decisões. É um instrumento de política – “politocracia” – “colocando-se ao serviço desta e legitimando-a” (Silva, 2011, p. 101-103).

2. NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO

Conforme tem sido já referido anteriormente, a introdução de políticas neoliberais, como a diversificação da oferta e processos de autonomia, são encaradas pelos seus defensores como um processo de desburocratização. Como nos diz Canosa (2010),

No se nos escapa que esta formulación entronca plenamente con el avance del debate sobre la autonomía escolar en sentido amplio. Al margen de ser vista por sus defensores como una oportunidad para avanzar en la desburocratización de la gestión del centro, para facilitar su adecuación pedagógica en base a un proyecto propio y compartido por la comunidad educativa, para abrir espacios de innovación pedagógica etc., [...] Ciertamente se trata éste de un vector en el origen de una buena parte de las reformas educativas impulsadas desde los organismos internacionales (pp. 1161-1162).

No entanto, as políticas neoliberais também emergem, como nos diz Martins (2009), de uma crise⁴ política e económica no Estado-providência, embora apenas a questão económica seja “evocada para legitimar as reformas” educativas (pp.42-43),

A crise económica parece constituir-se, para os sectores políticos mencionados, no principal mote para as reformas; reformas essas que se constituem numa ameaça para a construção de uma sociedade mais igualitária e, inclusive, ao próprio Estado-providência, como teremos a oportunidade de analisar. Aliás, para os neoliberais e neoconservadores, uma das causas do declínio da economia consistia na demasiada democracia política (p.42).

Uma vez que o Estado não conseguia dar resposta a esta situação de crise, surgem as alternativas políticas de *Nova Direita* (Martins, 2009, p.45). Mas comecemos por definir conceitos e rever a origem dos termos e dos ideais subjacentes aos conceitos de *liberalismo* e *neoliberalismo*.

⁴ De acordo com Martins (2009, p. 44) esta crise nos sistemas educativos – “descida nos níveis de rendimento escolar, medido pelas baixas classificações em exames nacionais ou pelos maus resultados em testes internacionais” - aparece associada à crise socioeconómica, passando-se a responsabilidade para as instituições educativas.

2.1. Liberalismo – definições e pressupostos

Segundo Steger & Roy (2010), o liberalismo clássico surge simultaneamente ao iluminismo que, no final do séc. XVII e durante o séc. XVIII, proclamava a liberdade individual como base da razão e do pensamento. Os pensadores iluministas defendiam a liberdade e a igualdade na base da natureza humana e desta forma “os seres humanos podiam legitimamente estabelecer apenas governos limitados, cuja tarefa principal consistia em garantir e protegerem esses direitos individuais, especialmente a propriedade privada” (p. 24).

O liberalismo económico surge em oposição ao mercantilismo monarca no final do séc. XVIII, regime que na altura detinha o controlo quase total sobre a economia e sobre o comércio em busca de riquezas que seriam usadas para fins bélicos.

De acordo com os mesmo autores, esta oposição é personificada pelos *liberais clássicos*, como Adam Smith e David Ricardo, que apontam as virtudes da economia de mercado livre e do *laissez-faire*. A economia passa então

a reivindicar um estatuto superior devido ao facto de funcionar melhor sem interferência do governo num sistema harmonioso de leis naturais. Deste modo, o Estado deve coibir-se de “interferir” nas atividades económicas dos cidadãos com interesses pessoais e deve, pelo contrário, usar o seu poder para garantir um comércio económico aberto (Steger & Roy, 2012, p. 22).

O liberalismo clássico admite que os produtores existem unicamente para servir o consumidor, defende as questões da propriedade privada e dos contratos legais e que o mercado seria a “mão invisível” que asseguraria a distribuição efetiva e eficiente dos recursos, facilitando as relações comerciais pacíficas entre as nações (Steger & Roy, p. 23). Os ideais liberais promoveram as revoluções do séc. XVIII e abalaram o mercantilismo vigente. Já durante o séc. XIX, os seus defensores passam a informar de que o Estado/governo seria em parte responsável pelas crises económicas, pela sua interferência em demasia nas leis de mercado (p. 24).

Durante o séc. XX, com o arrastar da Grande Depressão surge um novo movimento aliado ao ideal liberal em que se discute a importância do Estado, os *liberais igualitários*. Dos pensadores associados a este movimento destaca-se John Maynard Keynes⁵, na mesma linha de pensamento encontram-se também o então primeiro ministro britânico, Clement Altee e o presidente americano Franklin D. Roosevelt que, embora continuassem a defender a liberdade individual e os direitos de propriedade privada, criticavam o liberalismo clássico pela sua “incapacidade de reconhecer que o capitalismo moderno tinha de estar sujeito a determinada regulação e controlo por um Estado secular mais forte” (p. 25).

Ao contrário dos liberais clássicos, Keynes não defendia que o mecanismo de mercado se autocorrigisse em situação de crise, pelo contrário, defendia que se aumentasse a despesa pública por forma a criar incentivos à economia, pela criação de novos empregos e aumento do consumo. Este economista participou na Conferência de Bretton Woods, em 1944, nos EUA que estabeleceu a “ordem económica internacional do pós-guerra” e as suas instituições económicas internacionais, como o Fundo Monetário Europeu (FMI) – criado para administrar o sistema monetário internacional, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, mais tarde conhecido como Banco Mundial – criado com o objetivo de atribuir empréstimos para a reconstrução da Europa do pós-guerra (Steger & Roy, 2010, p. 26).

As aplicações políticas das ideias de Keynes, a sua defesa do Estado intervencionista e dos mercados regulados, conferiram ao *liberalismo* o seu significado moderno, “uma doutrina que favorece um governo grande e ativo, a regulação da indústria, impostos elevados para os ricos e programas extensos de assistência social para todos os cidadãos.

Como nos diz Robertson (2007), estas políticas foram adoptadas para regular a gestão da procura, o défice da despesa, a negociação coletiva, criação de infraestruturas sociais e políticas, entre as quais a Saúde e a Educação (p. 16).

⁵ John Maynard Keynes (1883-1946) foi um economista britânico. Escreveu *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicado em 1936. O livro contestava as ideias liberais clássicas e as suas ideias foram importantes para o desenvolvimento das teorias macroeconómicas e dominaram a área até o surgir do neoliberalismo no final dos anos 70 (Steger & Roy, 2010, p. 28).

Nos anos 70, esta era de “capitalismo dourado” teve o seu fim com as crises económicas que surgiram, o que fez uma surgir um novo movimento liberal que reacendeu “a velha doutrina do liberalismo clássico no novo contexto da globalização” (Steger & Roy, 2010, p. 29).

2.2. Neoliberalismo – o novo liberalismo clássico

Neoliberalismo é uma forma de designar a “fase transnacional do capitalismo *laissez-faire*”, uma consequência direta do fenómeno de globalização iniciado no pós II Guerra Mundial (Bóia, 2003, p. 36).

Esta ideologia política tem como principal mentor o austríaco Friedrich von Hayek⁶ que, após a II Guerra, funda a “Mount Pelerin Society”, um grupo internacional de pensadores que teria por objetivo a restauração do liberalismo económico, da sociedade e do mercado livre. Deste grupo destaca-se Milton Friedman⁷ que mais tarde viria a estabelecer as linhas orientadoras dos neoliberalismo nos Estados Unidos da América (EUA), estando na origem da conhecida Escola de Chicago – defensora das políticas neoliberais.

Hayek, defendia que a liberdade individual e o livre funcionamento do mercado assentavam em cinco pressupostos: o estatuto legal do cidadão, imunidade contra prisão arbitrária, direito de escolha de profissão, livre circulação e o direito à propriedade privada (Boia, 2003, p. 85).

De acordo com Friedman (2014), são dois os princípios inerentes ao neoliberalismo e à defesa da liberdade. O primeiro prende-se com a diminuição do poder do Estado, cuja principal função deve ser a defesa dessa liberdade tanto dos inimigos externos como dos concidadãos, tal como o pressuposto do liberalismo clássico. Isto é, “manter a lei e ordem, fazer cumprir os contratos privados, fomentar mercados competitivos” (p. 26). O sector privado nas diversas atividades económicas aparece enquanto “defensor da liberdade de expressão,

⁶ Friedrich von Hayek (1899-1992), economista austríaco, venceu o prémio Nobel da Economia em 1969.

⁷ Milton Friedman (1912-2006), economista e escritor norte-americano, venceu o prémio Nobel da Economia em 1976.

de culto e de pensamento” (p. 27). O segundo princípio prende-se com a disseminação do poder Estatal. Para o autor o poder de jurisdição deve ser o local, não centralizado. A descentralização do poder é essencial à preservação da liberdade, tal como ao desenvolvimento e progresso, porque na visão do autor “os grandes avanços da civilização [...] nunca partiram de um Estado centralizado (p. 28). Por outro lado, esta descentralização permite o aumento da diversidade da oferta, cada comunidade/local é único, com características únicas, aumentando por sua vez a liberdade de escolha.

O próprio refere que

Se eu não gostar do que se faz na minha comunidade local, seja no saneamento básico, no ordenamento municipal ou nas escolas, posso mudar-me para outra comunidade [...]. Se eu não gostar do que faz o meu estado, posso mudar-me para outro (Friedman, 2014, p.28).

Com o “novo liberalismo” pressupõe-se a recuperação do “velho liberalismo” e a retoma da antiga “deificação” do mercado – a principal força motora do desenvolvimento económico – onde o Estado, visto como ineficaz e uma ameaça à liberdade individual⁸, deve evitar intervir, mantendo apenas a competência de fixação de regras do jogo (Bóia, 2003, pp. 25-38). Estas políticas inicialmente encorajadas pelos governos da Nova Direita na Grã-Bretanha, nos EUA e que posteriormente foram alargadas à América Latina e Europa de Leste, sob influência do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, assentam nos princípios referidos acima: primazia da liberdade individual, fomento do mercado e a teoria da Escolha Pública de Buchanan⁹ e Tullock (p. 84).

Buchanan acrescenta ao movimento neoliberal a teoria de que o Estado deve ser reorganizado de forma a ser protegido da “atividade egoísta” dos diversos atores políticos (burocratas, sindicatos, grupos de pressão) uma vez que estes põem em causa a estabilidade da economia e defende a intervenção direta

⁸ Friedman (2014) referia que a concentração de poder do Estado é uma ameaça à liberdade. Segundo o economista, o Estado deveria ser apenas um “instrumento através do qual podemos exercer a nossa liberdade”. (p. 26).

⁹ James M. Buchanan (1919 – 2013), economista norte-americano, venceu o prémio Nobel da Economia em 1986. O seu trabalho mais conhecido, “The Calculus of Consent”, foi publicado em 1962 com a colaboração do também economista Gordon Tullock (1922-2014).

do próprio Estado na neutralização de interesses na esfera política. Partilha com Hayek a noção de que democracias participativas não são viáveis e que o mercado é a alternativa correta para a eficiência económica e liberdade humana, cabendo ao Estado definir as regras necessárias (Boia, 2003, p. 86).

Segundo Giroux (2011), o neoliberalismo apresenta-se como “poderoso conjunto de forças ideológicas e institucionais cujo objetivo é produzir indivíduos competitivos que rivalizam pelos seus ganhos materiais e ideológicos” (Giroux, 2011, pp. 47-48).

Referindo-se ao pressuposto neoliberal da liberdade individual, defendido por Friedman, o mesmo autor considera que atravessamos uma era de “utopias individuais” e privatizadas em que cada um é responsável e sofre as consequências diretas das suas escolhas¹⁰. Tal como Sá (2003) refere,

O mercado via políticas de escolha, operacionaliza a *soberania do consumidor*, então será a este que devem ser assacadas as responsabilidades por eventuais fracassos, seja por que fez *más* escolhas, seja por que se demitiu da responsabilidade de escolher (p. 246).

Giroux acrescenta que estes interesses privados se sobrepõem a todas as necessidades sociais e que o crescimento económico é mais importante do que a justiça social (Giroux, 2011, pp. 47-48).

Tal como Friedman (2014) refere,

Em qualquer momento ao impor padrões de qualidade uniformes à habitação, nutrição ou vestuário, o Estado pode sem dúvida melhorar o nível de vida de muitos indivíduos; ao impor padrões uniformes ao ensino, à construção de estradas ou saneamento, o governo central pode sem dúvida melhorar o nível de desempenho em muitos locais e talvez, em média, em todas as comunidades. Mas com isso estará a substituir o progresso pela estagnação, a variedade indispensável à experimentação [...] pela mediocridade homogénea (p. 28).

Também Afonso (2002) refere que estas políticas de *Nova Direita*, não se opõem à ação do Estado em si, mas sim aos efeitos de políticas sociais que

¹⁰ Friedman refere no seu livro *Capitalismo e Liberdade*, cuja primeira edição data de 1962, que Estado/protetor e cidadão/protegido não é uma dicotomia válida e compatível com a “crença do homem livre na sua responsabilidade pelo seu próprio destino” (Friedman, 2014, p. 25).

enfraquecem esta “utopia” da iniciativa individual e da responsabilidade da família (p. 117).

A “supremacia da cultura corporativa neoliberal” pretende, além de concentrar o poder económico num grupo restrito, destruir o poder dos sindicatos (considerados, a par com o Estado, entraves ao desenvolvimento económico), dissociar o rendimento da produtividade, subordinar as necessidades da sociedade ao mercado e enfraquecer o Estado enquanto provedor de serviços públicos (Giroux, 2011, p. 47).

Steger & Roy (2010) partilham da mesma opinião e definem *neoliberalismo* como um conjunto de políticas públicas que visam a desregulação da economia, a liberalização do comércio e da indústria e a privatização das empresas estatais. Acrescentam outras, incluindo a diminuição de impostos para empresas e rendimentos altos, a redução de serviços de ação social ou de assistência social, medidas anticorporativistas, a diminuição do poder do estado e aumento do poder local (p. 35).

É, acima de tudo, um “projeto administrativo que define todos os aspectos da vida através da análise económica da relação custo-benefício” e alarga o conceito de mercado a todas as instituições e ação social inclusivamente na Educação (Giroux, 2011, p. 131).

2.2. Neoliberalismo em Educação

Buchanan, já referido acima como um dos impulsionadores do neoliberalismo, argumentava que a sociedade resultava dos conflitos de interesse de dois grupos, fornecedores e consumidores. Aplicando esses termos à Educação, para esse autor só faria sentido pensar a Educação enquanto mercado, onde a escola fornece um serviço e as famílias aparecem como consumidores com livre poder de escolha quanto à entidade prestadora dos serviços (Boia, 2003, p. 86).

Sobre a Educação, Friedman apresenta dois motivos para intervenção direta do Estado. Em primeiro lugar, apresenta o benefício da educação para o

desenvolvimento social e a obrigatoriedade do ensino. Estes fazem com que não possam ser imputados às famílias os custos inerentes à prestação desse serviço. Em segundo lugar, a preocupação “paternalista” com crianças ou “outros indivíduos irresponsáveis” (p. 126).

No entanto, estes motivos são divergentes no que diz respeito à educação geral e educação profissional especializada e, segundo o autor, justificam ações diferentes. Para o economista,

é importante distinguir entre “escolaridade” e “educação”. Nem toda a escolaridade é educação e nem toda a educação é escolaridade. A nossa grande preocupação é a educação. As atividades do Estado limitam-se sobretudo à escolaridade (Friedman, 2014, p. 126).

Desta forma, tendo em conta que a educação de uma criança beneficia não só o indivíduo mas todos os outros membros da sociedade ao promover uma sociedade “estável e democrática”, a ação estatal passa pela exigência de um mínimo de escolaridade e este deveria ser o único papel a desempenhar (pp. 126-127).

Para Friedman o ideal seria os custos serem suportados pelas famílias, havendo lugar à atribuição de subsídios especiais para famílias carenciadas, de forma a minimizar ainda mais a “máquina estatal” usada na cobrança de impostos, o que por sua vez levaria à redução da administração pública das escolas e consequentemente as despesas relativas à manutenção das escolas.

A seu ver os governos, de preferência locais, longe do poder central, além da imposição do nível mínimo de escolaridade, deveriam financiar diretamente as famílias através de “vales resgatáveis” por criança e por ano para utilização exclusiva nos “serviços de ensino aprovados”, e da sua escolha, entrando numa espiral de “desnacionalização”/privatização do ensino (Friedman, 2014, pp.129-130).

Vejamos agora os argumentos dos opositores ao modelo neoliberal.

2.2.1. Contra-argumentos e paradoxos

Muitos autores têm apresentado pontos de vista desfavoráveis e contra-argumentos à aplicação de políticas económicas neoliberais em sectores como a Educação.

Roberston (2007) refere como um dos principais factores negativos a desigualdade em que ocorre a aplicação das políticas neoliberais entre países/locais. Tem sido bem evidenciada a falta de equidade, o aumento da segregação de grupos étnicos e raciais e as consequências também negativas no trabalho dos professores - que se veem obrigados a competir em condições desiguais de recursos materiais nas escolas e em alguns casos também a nível de vencimentos que oscilam de acordo com a entidade fornecedora do serviço (pp. 30-31).

Diz-nos também que esta prioridade que se dá à economia transforma o sistema educativo num produtor de trabalhadores eficientes e empreendedores, indivíduos competitivos para um mundo competitivo onde a competência dos professores se avalia internamente, pelos exames nacionais, e externamente, através de *surveys* como o *Programme for International Student Assessment (PISA)* (Robertson, 2007, 26; Giroux, 2011, p. 48) – aquilo a que Ball se refere como a “cultura de performatividade competitiva” (Ball, 2004, p. 1107) que facilita o papel de monitorização à distância pelo Estado e que padroniza, quantifica e compara serviços educativos (Ball, 2004, p. 1116).

Sobre este ponto, Hill (2003) também refere a perda de equidade e de justiça socioeconómica, mas acrescenta que a aplicação de políticas neoliberais leva a uma perda de democracia bem como de responsabilidade democrática e de pensamento crítico. A comunidade educativa fica de tal forma focada nas metas a cumprir, no desempenho, nos *rankings*, na competição, que não abre espaço nem ao pensamento crítico, nem ao debate democrático (pp. 28-30).

Como nos diz o autor,

Na educação e em outros serviços públicos os valores e interesses empresariais

substituíram a responsabilidade democrática e a voz coletiva. Isto acontece ao nível local, onde [...] companhias privadas – nacionais ou transnacionais – constroem, possuem, geram e governam as escolas públicas e outros setores dos serviços de educação (Hil, 2003, p. 31).

Para Martins (2011), este tipo de foco da comunidade no desempenho, nos *rankings* e na competitividade entre escolas, pode desencadear uma

promoção da escola e a produção de fabricações/gestão da impressão obrigam à dispensa de tempo e energia da presidente, da vice-presidente do órgão de gestão e dos professores envolvidos, ficando mais reduzidas as possibilidades de estes se dedicarem a outras actividades de carácter pedagógico (por exemplo, a preparação de aulas) (p. 105).

A autora salienta ainda que os órgãos de gestão tendem a aproximar-se de um modelo empresarial na medida em que assumem “novos papéis, como o da promoção da escola, pautada por dimensões das fabricações/gestão da impressão” (p. 106).

Martins (2009) regista também uma divergência com a ideologia neoliberal quando se fala de quase-mercado educacional e na promoção do mesmo através dos *rankings* escolares resultantes de exames nacionais. Este tipo de avaliação consiste “numa forma de controlo centralizado, por parte do Estado, quanto à avaliação dos alunos; dimensão fundamental numa ideologia burocrática” consequentemente controversa ao neoliberalismo (p. 283).

Para Barroso & Viseu (2003, p. 901), a adopção de políticas neoliberais na educação deveria traduzir-se numa “libertação” total da escola ao seu vínculo estatal, o que implicaria uma gestão semelhante à empresarial¹¹, num sistema de concorrência entre escolas mediado apenas pela liberdade de escolha do estabelecimento de ensino por parte dos encarregados de educação. O que seria, na opinião dos autores, uma “combinação explosiva”, entre autonomia, novas técnicas de gestão e liberdade escolha – a mercantilização do ensino.

Embora um dos objetivos das políticas neoliberais seja limitar o poder do

¹¹ No dizer de Estêvão (2013), no mundo mercantil, a concepção de escola é equiparada a uma SA ou McEscola, onde a autonomia permite uma maior competição e concorrência entre as escolas bem como a satisfação dos clientes (pp. 85-86).

Estado, este tem-se tornado claramente “poderoso” no seu poder de criação, promoção e controlo do mercado, a que Afonso se refere como “paradoxo do Estado neoliberal” (Afonso, 2002, pp. 118-119).

2.3. O quase-mercado da educação

A perspectiva de mercado da educação é um dos seis cenários previstos pela OCDE em 2001 – cenário 2, classificada como *extrapolação do status quo*, isto é, a evolução contínua dos modelos existentes, como referido anteriormente neste trabalho. Costa (2009) diz que o seu desenvolvimento se dá “através da proliferação da oferta de serviços educativos, da sua livre escolha pelos consumidores, tendo em conta o descontentamento geral suscitado pela incapacidade do ensino público e dos sistemas de financiamento existentes produzirem os resultados que a sociedade deles espera” (p. 51).

Alguns autores como Afonso (1999) defendem a utilização do termo “quase-mercado”, em vez de “mercado”, tendo em conta que são apenas introduzidas no sistema educativo alguns elementos de mercantilização. Neste quase-mercado, o Estado ainda tem bastante poder e é o responsável pela sua criação e regulação através de legislação, dos currículos e dos exames nacionais no final de cada ciclo. A regulação existente revela uma preocupação por parte da entidade reguladora com os “consumidores” e com a qualidade dos serviços prestados – neste caso em concreto, a qualidade do ensino (pp. 146-147).

Le Grand, citado por Afonso (2002), acrescenta que “quase-mercado” são “mercados” porque substituem os “fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São “quase” porque diferem dos mercados convencionais em aspetos importantes”, e o poder de compra não é expresso em termos monetários (p.120).

O quase-mercado da educação pode ser influenciado por quatro factores (Canosa, 2010, pp. 1160-1164):

1) O financiamento público de escolas privadas, em que o sector privado assegura uma oferta educativa de acordo com os currículos nacionais e é

financiado pelo Estado. Sistema comum em países como a Holanda, Bélgica, Irlanda, Espanha, onde a questão da liberdade de escolha se define pela possibilidade de organizações e indivíduos estabelecerem instituições educativas de acordo com valores ideológicos, religiosos e pedagógicos e pela possibilidade das famílias escolherem a escola que mais se adequa à sua necessidade ou ideologia;

2) Os programas de “cheque-ensino” que estendem a um maior número de famílias a possibilidade de escolha de escola e facilita o acesso ao ensino privado também das famílias com menos recursos económicos. Este programa apresenta diferentes formas de financiamento que vão desde o parcial ao total;

3) Diversificação de oferta e autonomia escolar, permitindo a elaboração de projetos educativos, adequados ao meio em que a escola se insere, da responsabilidade de toda a comunidade educativa. A diversidade de escolas e projetos educativos fomentariam um processo de escolha de acordo com os “produtos” em oferta;

4) A flexibilização da obrigatoriedade de matrícula na área de residência/zonas territoriais de influência, permitindo que as famílias acedam a escolas onde não lhes era permitido a entrada por motivos territoriais.

Os defensores desta medida consideram-na essencial pois promove a competição entre escolas e pode fazer aumentar a qualidade do ensino e da oferta educativa, inovando, numa tentativa de angariar “clientes”.

O quase-mercado da educação

Assenta na existência de uma extensa rede escolar, na implementação de sistemas de cheque-ensino, a presença no sector privado na oferta educativa, bem como na gestão e avaliação da mesma, na implementação de medidas de autonomia quer na gestão de recursos humanos, quer a nível de currículos e seleção de alunos. Uma forma “híbrida” que “combina a tendência da mercantilização com processos regulativos de controlo publico (Canosa, 2010, p. 1159).

Ao caminharmos para um mercado livre da educação, privatizado, contribuimos para uma rápida evolução da qualidade escolar e inovação, pois

esta vai deixar de depender da aprovação e da implementação morosa de leis, como acontece nos sistemas educativos públicos (Lubienski, 2009, p. 9). Tal como confirmavam também Belfield & Levin (2004):

“Há mais oportunidades para inovar num mercado concorrencial de privados”, que conseguem acompanhar mais rapidamente a evolução da tecnologia, do “que sob um monopólio estatal” (p. 46).

2.4. A descentralização e a privatização

Conforme já foi abordado anteriormente neste trabalho, a adopção de políticas neoliberais implica a descentralização por força da liberdade de escolha, por um lado, pelo aumento da diversidade da escolha imposta pelas idiossincrasias locais e comunitárias, quer pela questão da autonomia necessária à implementação de medidas locais que permitam essa diversidade.

Chubb & Moe, conforme o referido por Bóia (2003), dizem que governos centralizados possuem lógicas adversas à autonomia e que o “centralismo existe para a imposição de uma agenda que não pode ser concretizada quando a preocupação é satisfazer os consumidores” (p. 98). Neste sentido a descentralização teria como finalidade

aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica (Barroso, 2013, p. 17).

Barroso (2013, p. 18) acrescenta que essas vantagens não são tão evidentes nos estudos que tem por base a avaliação internacional de alunos (caso do *PISA*) e aparecem por vezes mesmo associadas a uma diminuição de equidade a nível escolar.

Descentralizar, para os defensores desta medida, é também visto como diminuição de sistemas burocráticos. Organizações mais pequenas dão origem a

burocracias mais pequenas e libertam-nas dos burocratas¹² que são um entrave à mudança e à inovação. Mais uma vez a competitividade pela inovação aparece como justificação de medidas políticas e reformas para o quase-mercado educativo, desta forma pela autonomia descentralizada, desregulação e desnacionalização ou privatização do ensino (Lubienski, 2009).

Para Friedman (2014), desnacionalizar, privatizar o ensino aumentaria o nível de escolha à disposição dos pais, mas o próprio admite que a desnacionalização colide com a própria liberdade pois causaria algumas injustiças¹³, o que poria em causa valores sociais comuns necessários a uma sociedade estável (p. 31).

Como também completa, Barroso (2013) a descentralização visa diminuir o papel do Estado enquanto fornecedor direto de serviços públicos, mas “conservando a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa” (p. 17).

Mas sobre descentralização voltaremos a falar novamente mais à frente, no ponto 3, quando se abordarem os modos de regulação em Educação.

Em que consiste o termo privatização quando se fala em Educação?

Benfield & Levin (2004), definem “privatização” como

Uma designação genérica de vários programas e políticas educativas que podem ser globalmente definidos como "a transferência de actividades, provisão e responsabilidades do governo/instituições e organizações públicas para indivíduos e organizações privadas". Muitas vezes a privatização é vista como uma "liberalização" - quando os agentes são libertados das regulações governamentais - é uma "mercantilização" - quando são criados novos mercados que proporcionam alternativas aos serviços do governo ou aos sistemas de distribuição estatal (p. 17).

Na mesma linha de pensamento destes autores, Robertson (2007) fala-nos

¹² Lubienski (2009, pp. 10-11), refere os tecnocratas, os sindicatos e associações corporativistas que tentam impor por força legal medidas ou pela mesma força, impedir alterações dentro da organização.

¹³ O autor refere concretamente as desvantagens dos meios rurais pequenos, onde a existência de mais do que uma escola não se justifica (comprometendo a liberdade de escolha), a questão das comunidades religiosas promotoras desse serviço (além de selecionarem o público alvo, colide com a questão da liberdade religiosa), e as injustiças que poderiam causar a nível remuneratório dos professores (embora defenda tabelas de vencimento por meritocracia como incentivo à melhoria do ensino (Friedman, 2014, p.36).

de uma progressiva privatização da educação por força da descentralização e da fuga ao poder do Estado, pela introdução do elemento privado na questão do financiamento, nas inspeções e auditorias às escolas, pela contratação de empresas fornecedoras de alimentação ou outros serviços de apoio como acompanhamento de alunos, aconselhamento e da própria gestão escolar¹⁴.

No plano da gestão, pela adopção de uma cultura empresarial, permitiu-se que o sector privado entrasse no sector educacional público, fazendo emergir, segundo Bóia (2003, p. 100), quatro tipos de escolas: as que são públicas, de financiamento público, mas geridas privadamente por associações de pais, professores ou organizações educacionais (caso das escolas livres em estudo neste trabalho); escolas privadas geridas por entidades privadas com fins lucrativos; escolas públicas que adquiriram contratos de autonomia e saíram da alçada do governo local ou central (como algumas *charter schools* nos EUA); e escolas construídas já fora do sistema, independentes, também por contrato.

Como refere Hill, a “privatização das escolas e dos serviços educacionais está virando ‘big business’”. As empresas trabalham em prol dos lucros, o que se traduz pela verdadeira preocupação deixar de ser o aluno, para passar a ser o poder e a vantagem económica dos proprietários. Para Hill, este tipo de privatização leva à diminuição na qualidade do ensino (pp. 34-36).

Para Hill (2003), todos estes processos de descentralização, privatização e desregulamentação são metas a atingir por muitos governos tendo sido negociadas através da Organização Mundial de Comércio (OMC)¹⁵, onde mais de 38 países membros concordaram em reduzir ou até mesmo eliminar completamente as barreiras contra a prestação de serviços educativos por entidades privadas, inclusivamente estrangeiras (p. 36).

Serão estas escolas realmente autónomas? Em qualquer um destes casos, o poder estatal está presente, quer no financiamento – dado directamente às famílias ou dado à entidade promotora do serviço, quer no controlo e supervisão

¹⁴ A autora refere o caso específico das escolas no Canadá, EUA, Reino Unido e Austrália (pp. 26-28).

¹⁵ A Organização Mundial do Comércio é a instituição internacional responsável pela definição de regras de comércio internacional cuja função consiste em garantir que este se dê da forma mais livre possível, com o objectivo último de aumentar a prosperidade dos países membros.

do cumprimento legal dos contratos ou dos programas educativos nacionais, daí dizer-se ser uma falsa questão de autonomia.

Serão realmente menos burocráticas? Há também a questão da obrigatoriedade de auditorias periódicas que abrangem todas as áreas: práticas escolares, desempenho dos alunos, comportamento e assiduidade, espaços físicos, recursos humanos, gestão/administração e cumprimento de regulamentos.

E a questão da liberdade de escolha? Será a verdadeira mais valia deste tipo de políticas? Vejamos no próximo ponto os pressupostos desta liberdade.

2.5. A liberdade de escolha da escola

Quando nos referimos a “mundo mercantil”, mercado, ou a “quase-mercado”, referimo-nos a todos os conceitos a ele subjacente, consumo, cliente e consequentemente processos de procura, escolha, aquisição ou dos possíveis conflitos entre os diversos atores no processo.

A procura e a escolha da escola aparecem-nos claramente impulsionadas pela divulgação de rankings escolares, a crescente insatisfação com a escola pública e no facto de pais e encarregados de educação estarem cada vez mais interessados em escolas que possam melhorar o desempenho dos seus educandos (ou que estejam bem posicionadas nos *rankings*). Há também por parte do Estado um esforço no sentido de ampliar a capacidade de escolha das famílias, quer através de legislação quer de programas de incentivo à escolha da escola. Um exemplo disso são os exames nacionais. Estes levam à publicitação de *rankings* escolares cujos resultados são publicados, analisados, debatidos pelos *experts* em educação, promovidos na comunicação social e pelo próprio Estado, “abrindo espaço para a realização de pressões competitivas no sistema educativo”, ou seja criando “condições prévias para que se possam implementar políticas de privatização e mercadorização da educação (Afonso, 1999, p. 145), numa tentativa clara de tentar “conciliar o Estado-avaliador [...] e a filosofia de mercado educacional assente [...] na diversificação da oferta e na competição

entre escolas” (p. 147). Mais à frente voltaremos a este assunto ao abordar a regulação pelo conhecimento.

2.5.1. Argumentos favoráveis

Os defensores da liberdade de escolha dizem-nos que todos, enquanto cidadãos, devemos ter a liberdade de poder escolher a entidade prestadora de serviços e que essa escolha pode promover a justiça social. Argumentam que a liberdade de escolha permitirá a alunos oriundos de meios desfavorecidos, inscritos em escolas de baixa qualidade ou com mau desempenho, normalmente públicas, a possibilidade de acederem a serviços de educação de maior qualidade, privadas (Musset, 2010; Lubieniski, 2009). Conforme Sá (2003):

O denominado “monopólio público” da escola surge sistematicamente associado a todo o tipo de “vícios e perversões”, enquanto o *mercado* aparece regularmente identificado como sinónimo de liberdade, racionalidade, eficiência e até de combate às desigualdades e de defesa dos grupos mais desprotegidos, bem como de luta contra a segregação racial (p. 245).

Chubb & Moe, defensores dos ideais neoliberais, conforme nos diz Bóia (2003, pp. 92-94), referem que a escolha da escola é um direito parental e que a política de mercado é a única forma de melhorar os serviços prestados pelas escolas, pois se os pais forem livres de agir como consumidores, as escolas serão forçadas a aumentar a qualidade da educação e a sua eficiência ou fecham, por força da fuga dos consumidores para outras escolas. Sobre isto, Gintis et al. (1991) também nos dizem:

By moving to a competitive market system for the supply of educational services, this structural failure is immediately rectified. Parents in such a system have the same power over those who supply educational services to their children, as consumers have over the firms that supply their private needs in a capitalist economy: the power to switch (p. 383).

2.5.2. Argumentos desfavoráveis

Há outros autores que apresentam opiniões divergentes, como Belfield & Levin (2004). Estes listam os três principais perigos a ter em conta quando se pretende dar liberdade de escolha para melhorar a qualidade da educação. O primeiro é que algumas famílias podem escolher escolas que conduzam à segregação social. O segundo é que as opções de escolha podem ser limitadas pelo facto das escolas seleccionadas estarem sobrelotadas, serem demasiado distantes, ou simplesmente pelo facto das famílias não quererem perturbar o percurso educacional dos filhos pela constante mudança de escola. O terceiro perigo é a própria escolha que escolas privadas possam fazer dos alunos, por exemplo uma escola de inspiração religiosa poderá impedir a entrada de alunos ateus. Neste caso específico, quem faz a escolha é a própria escola, o que se traduz pela impraticabilidade da escolha da escolha pelos pais, como seria pressuposto (pp. 43-44).

Estes factos sugerem também que só um número muito reduzido de famílias aproveitaria plenamente a liberdade de escolha e, ao contrário do promovido pelos seus defensores, apenas os pais com nível sociocultural/económico mais elevado sairiam claramente beneficiados, quer pelo facto de acederem mais facilmente à informação disponibilizada, quer pela capacidade financeira que permite maior mobilidade e aumenta o leque de escolha por inclusão do sector privado. Como no diz Barroso (2003),

os critérios de escolha utilizados pelos pais de estatuto socioeconómico mais elevado baseiam-se mais na “qualidade” dos alunos do que na qualidade das aprendizagens e os pais das classes populares, ou de minorias étnicas, não têm informação, tempo e recursos para identificarem as “boas escolas” e, mesmo se tivessem, não tinham condições para porem em prática as suas opções (Barroso, 2003, p. 7).

Também Sá (2003) reforça esta ideia ao dizer que quando uma escola se torna “menos apelativa, são os pais mais informados, mais disponíveis e sensibilizados para investir na educação dos filhos os primeiros a exercer o direito

de fuga e, portanto, a fragilizar a massa crítica dos encarregados de educação que permanecem, seja porque não souberam, não puderam, ou não quiseram fugir” (p. 249). Contrariam, assim, o pressuposto de combate à desigualdade e à segregação apontado, pelos seus defensores, como uma das vantagens da política de escolha da escola.

Musset (2010) desenvolveu uma investigação sobre o impacto da escolha da escola na equidade e acrescenta não ser de todo impossível combinar estas duas premissas

A careful design of school choice schemes can allow to combine parental freedom, enhanced opportunities for disadvantaged children and equity. These need to be ensured through fair selection criteria for schools, availability of information on school performance and on choice arrangements for all families and support to schools which may be harmed through choice schemes. In addition, specific choice schemes that have had positive results in combining choice with equity are controlled choice plans and progressive voucher schemes (p. 43).

Hill (2009), diz-nos que o quase-mercado e a liberdade de escolha não cumprem a verdadeira função da escola, que “só continua sendo um espaço educacional quando estiver educando aqueles cuja motivação é aprender, independentemente do seu custo” e que inibe os consumidores e os seus desejos por inibir a o verdadeiro objetivo do ensino – desenvolver o conhecimento crítico, ter a “liberdade de questionar”.

Para Hill, a educação não é uma mercadoria passível de ser transacionada, pois não se pode comprar aprendizagem. Conclui que mercado e educação são “contraditórios, por que têm *metas* opostas, *motivações* opostas, *métodos* opostos, e *padrões de excelência* opostos” (p. 38).

O método do mercado é comprar e vender bens que se oferece a qualquer pessoa pelo preço que conseguir... o método da educação nunca é comprar ou vender um item que se oferece, mas exigir de todos que a buscam o preenchimento de seus requisitos autonomamente... Tudo que está no mercado se adquire com o dinheiro. Nada que se aprende na educação se adquire com o dinheiro que se paga por ela (Hill, 2009, p. 38).

2.6. Síntese Crítica

Alguns dos argumentos favoráveis podem tornar apelativa a adopção de políticas de mercado em Educação. Sem dúvida que estas levaram a alterações do sistema de ensino, a repensar métodos de ensino e a forma como comunicamos com as famílias, a reorganizar modos de gestão tendo em vista a eficiência e a eficácia da Educação. As promessas são fortes: atingir metas e níveis de desempenho altos, subir nos *rankings* escolares nacionais e internacionais, chegar à excelência, chegar ao topo.

No entanto, como defendem alguns autores, a educação deve continuar a ser um direito de todos os membros da sociedade, respeitando-se os níveis de equidade, justiça social e igualdade de oportunidades. Numa situação de mercado, ou quase-mercado, em que a Educação é vista como um serviço, sujeito a leis de oferta e de procura, quem possui maior capacidade socioeconómica, cultural, sairá sempre beneficiado em detrimento dos menos favorecidos ou menos informados.

Giroux (2011, pp. 143-144) refere que “o espectro do neoliberalismo e outros espectros de autoritarismo estão a ganhar terreno por todo o mundo” por força do fenómeno da globalização e consequentemente influenciado a definição de políticas educativas em Portugal.

Dada a rapidez com que a informação circula, a influência ou imposição de países considerados mais desenvolvidos, a pressão de organismos como o BM e o FMI, defensores de políticas económicas neoliberais, vão sendo apresentadas soluções para os diversos problemas do país. Somos pressionados a produzir relatórios e a fornecer dados para estudos comparativos entre países, para *rankings*, a participar em conferências internacionais onde se apresenta o “bom caminho” a copiar na aplicação de reformas. Na perspetiva de Costa, “um caso notório de *educational policy borrowing*”, um mecanismo de “contaminação política que governos dependentes tendem a adoptar de forma apressada” sem ponderar as suas vantagens e desvantagens (Costa, 2009, p. 62). Mas sobre a forma de propagação de políticas e consequente contágio falaremos no próximo ponto.

3. MODOS DE REGULAÇÃO EM EDUCAÇÃO

A regulação surge-nos como um conceito importado da teoria dos sistemas, enquanto organizações autónomas, designando os processos e mecanismo de controlo necessários ao equilíbrio das mesmas, limitando a influência dos conflitos internos ou externos (Hermet, Badie, Birnbaum & Braud, 2014).

Segundo os mesmos autores, no plano político nacional o poder de regulação é confiado ao Estado, ou ao sector público por ele controlado, cabendo-lhe um papel ativo na proteção das “categorias desfavorecidas” e na correção de desequilíbrios provocados pelo “jogo espontâneo das leis de mercado”, através do financiamento, pressão fiscal e normativos legais. (Hermet et al., p. 150)

No panorama educacional, Barroso (2004, p. 13), citando Maroy e Dupriez (2000), diz-nos que “regulação” pode ser definida como “conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade.” Nesta definição e segundo Barroso, são evidenciadas as dimensões de regulação, coordenação, controlo e influência dos detentores das autoridades públicas para introduzir regras e constrangimentos.

Justino e Batista (2013) sintetizam os conceitos introduzidos por Barroso, referindo que os mecanismos de regulação, enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, asseguram o seu “equilíbrio”, a “coerência” e a “mudança sustentada” (p. 43). Acrescentam que estes processos de regulação, assentes em normativos orientadores e organizadores e na ação individual ou coletiva dos atores, são sistemas complexos em que o Estado aparece como um dos intervenientes no processo.

Segundo Barroso, a “regulação” também é vista como um processo ativo de “produção de regras de jogo” que define normas de orientação de um sistema, que influencia mas que também se deixa influenciar pela ação dos diversos atores, levando a um reajustamento dessas mesmas normas (Barroso, 2004).

No conceito de “regulação nacional”, ou “institucional”, de acordo com os

diversos trabalhos de Barroso (2003, 2004) está implícita a forma como o Estado e/ou administração pública coordena, controla e influencia o sistema educativo, orientando a ação dos diferentes atores sociais e influenciando resultados, através de despachos normativos legais.

Neste seguimento, Justino e Batista (2013) referem-na como um modo de regulação “coerciva”, sendo o

domínio privilegiado e tradicional da ação do estado, afirmado através da autoridade legítima e concretizado através de leis, normas e regulamentos, de acordo com padrões pré-definidos ou propósitos que se pretendem comuns a toda a sociedade (p.49).

Este tipo de regulação, assente em regras a que todos os envolvidos, cidadãos e organizações, se deverão submeter, pode reforçar, complementar ou dissuadir a “autorregulação” e o seu não acatamento implica medidas sancionatórias. Tendo em conta a forma como surge e a possibilidade de aplicação de sanções, ainda que possa ser precedida por processos de audição ou consulta dos diversos atores ou organizações envolvidas, na perspetiva dos autores, não pode ser considerada mais do que “coerciva” (Justino e Batista, 2013, p. 49).

3.1. Regulação burocrática, pós-burocrática e neo-burocrática

Citando o trabalho de Clarke & Newman (1997), Barroso (2013) diz-nos que a escola pública enquanto serviço público se fez partindo de um “compromisso” entre “*administração burocrática*”, da parte do Estado, e o *profissionalismo*, por parte dos professores, o que por si justifica a regulação do sistema educativo, durante grande parte do século XX, por um “modelo burocrático-profissional”. O autor define este modo de regulação como uma

combinação da componente burocrática (que privilegiava a racionalidade administrativa, própria à intervenção do Estado), com a componente profissional docente (que privilegiava a racionalidade pedagógica) (p. 15).

Segundo o autor, pelo menos até aos finais dos anos 80, coexistiram neste modelo dois tipos de regulação, uma “regulação estatal, burocrática e administrativa” e uma “regulação profissional, corporativa e pedagógica” (Barroso, 2013, p. 16).

Atualmente, com a evolução dos sistemas educativos, o seu crescimento e organizações cada vez mais complexas, torna-se difícil renovar o conceito de “Estado Educador”. Com políticas de reestruturação do serviço público, provocadas por fatores externos de natureza económica e política (globalização), fatores internos, “como a perda de confiança na sua neutralidade, imagem de ineficiência e efeitos perversos da impessoalidade”, resultados abaixo das expectativas, diminuída confiança na capacidade dos poderes públicos resolverem os seus problemas, assiste-se a um “colapso” deste “modelo burocrático-profissional” e consequentemente à passagem do papel do “Estado Educador” para “Estado Regulador” (Barroso, 2013, p. 16).

Barroso & Afonso (2011), recorrendo ao trabalho de João Formosinho, definem como regulação burocrática a que está confinada e relacionada com questões pedagógicas e de carácter organizativo das funções sociais da escola, da ocupação dos tempos livres e acompanhamento dos alunos (p. 37).

O mesmo autor refere-se a um momento pós-burocrático em que os modos de regulação se caracterizam por não se basearem na legitimidade e racionalidade da lei. Onde “o controlo *a priori* pelas normas é substituído pelo controlo *a posteriori* pelos resultados” (Barroso, 2013, pp. 17-18).

Analisando o contexto português, Barroso (2013) reporta a coexistência da “burocracia” e “pós-burocracia” na definição e aplicação de políticas educativas como a descentralização e realização de contratos de autonomia, numa estratégia “ganhadora para a sobrevivência do Estado (p. 18).

Este tipo de coexistência, ou “hibridez” que “conjuga ao mesmo tempo liberalismo e burocracia” a que se refere o autor, também está presente, a seu ver, na vigência de dois modelos de gestão e organização opostos, a “regulação neo-burocrática”:

Uma regulação estatal de tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como "um serviço do Estado", sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central direta (através do seu corpo de funcionários e inspetores) ou mediatizada através do diretor da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos (Barroso, 2003, p. 61).

E ainda a “regulação pós-burocrática”:

Uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como "uma organização profissional", com uma gestão de tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, e onde o diretor exerce as suas funções mais como um líder pedagógico do que como um administrador-delegado do poder central (Barroso, 2003, p. 61).

No modelo de regulação “neo-burocrático” – uma regulação pelo mercado – pretende-se melhorar o funcionamento burocrático pela transformação ou “modernização cosmética” ao serviço dos mesmos fins e do mesmo modelo de funcionamento. Com o modelo “pós-burocrático” pretende-se reformular o papel do Estado reduzindo a sua dimensão e a ação através de medidas facilitadoras de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas), mas reforçando o seu controlo nos processos de avaliação, por exemplo, a introdução de exames no fim de cada ciclo (Barroso & Afonso, 2011, p. 43; Barroso, 2013, p. 18).

Neste sentido e segundo Justino e Batista (2013), sempre que surgem processos de delegação de competências ou de descentralização de funções pode falar-se de “regulação partilhada”. Define-se como uma regulação que advém de um contrato por tempo determinado e de acordo com condições pré-estabelecidas, de delegações de poder ou funções que seriam exclusivas do Estado, sendo que este mantém o poder de cessação e de sancionamento caso não sejam cumpridas as cláusulas. Incluem-se neste caso: os contratos de autonomia de algumas escolas públicas que continuando a estar sob a alçada estatal, dispõem de alguma autonomia a nível de afetação de recursos; a delegação de poderes nas autarquias na gestão de infraestruturas; contratos com entidades privadas enquanto serviço público, mantendo o Estado o papel de financiador (p. 50).

Justino & Batista (2013) referem igualmente a importância das políticas públicas na concessão de autoridade legítima ao Estado para acionar medidas reguladoras de mercado, embora seja contraditório no conceito neoliberal de mercado. Ou seja, tendo em conta a especificidade do quase-mercado educativo é necessária uma forma “coerciva” de regulação – imposta pela “nacionalização” dos Sistemas Educativos – para promover o equilíbrio entre oferta pública e oferta privada. Um papel que o Estado deve desempenhar enquanto “Regulador”, através das funções de inspeção, organização de currículos, avaliação externa e certificação de manuais.

Em documentos de cariz político-partidário existem referências diretas à importância da regulação estatal nas políticas de mercado. A título de exemplo, vejamos o programa eleitoral “Portugal à Frente” apresentado pela coligação PSD/CDS nas legislativas de 2015. Sob o título “Reforçar o Papel da Regulação”, nas páginas 141 e 142, podemos ler:

Porém, se é verdade que uma economia saudável e em crescimento pressupõe o funcionamento em mercado aberto, não é menos verdade que há distorções e falhas que, a bem dos consumidores e do interesse público – e numa cultura de rigor e exigência –, cabe ao Estado acautelar.

E acrescenta-se que

A regulação é, portanto, condição para o bom funcionamento de uma economia de mercado e uma essencial função do Estado, exercida através de entidades administrativas independentes das respectivas tutelas e dos sectores regulados.

No entanto, como nos diz Barroso (2003), não nos podemos limitar a um debate linear entre estes dois extremos, pois segundo o autor existem outras alternativas na educação pública, entre o “centralismo estatal” e “a livre concorrência do mercado”, entre “a fatal burocracia do sector público” e “o mito da gestão empresarial”, entre “o súbdito” e o “cliente” (p. 69).

Um terceiro modo de regulação é introduzido como sendo uma “regulação induzida” (Justino & Batista), uma regulação de carácter transnacional (Barroso) nivelada pela dualidade políticas europeias e organizações internacionais, no

caso de Portugal e União Europeia (UE). Neste sentido, as políticas educativas nacionais, mantendo-se sob alçada da soberania do Estado, orientam-se pelas políticas de cooperação entre estados-membros, na cooperação entre estabelecimentos de ensino, na partilha de experiências e informações.

Robertson (2007, p. 30) diz-nos que há uma “pressão cada vez maior sobre os governos nacionais (por exemplo, da OCDE e do Banco Mundial) para que acabem com os prejuízos e deixem de tentar transformar os arcaicos, burocráticos e difíceis sistemas de educação” e, embora essas orientações não sejam de seguimento obrigatório, o facto de advirem de relatórios publicados internacionalmente e de forma mediática, conforme nos dizem Justino & Batista (2013) potencia essa pressão:

Trata-se, assim, de uma pressão social que é induzida pelo conhecimento resultante de um exercício de análise e de comparação internacionais, potenciando uma atitude reativa e competitiva e promovendo o mimetismo e a eventual convergência das políticas públicas (p.51).

Mas sobre este modo de regulação falaremos no próximo ponto.

3.2. Regulação transnacional

Comecemos por definir este conceito de regulação. Na sua dimensão transnacional, regulação significa

conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou legitimação” para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento dos sistema educativo (Barroso, 2004, p. 14).

Com origem nos países centrais, esta forma de regulação integra o sistema de “dependências” dos países periféricos, que se estende a todas as áreas

sociais, enquanto efeito inevitável do fenómeno de globalização (Barroso, 2004; Azevedo, 2007).

Segundo Barroso (2004), a regulação transnacional também resulta da existência de estruturas supranacionais, como a União Europeia, no caso português, que informalmente “controlam e coordenam, por meio de regras e dos sistemas de financiamento, a execução das políticas” no domínio educativo (p. 15).

Programas de cooperação, apoio e investigação originários de diferentes organismos internacionais como a OCDE, compostos por diversos técnicos e especialistas de diversos países, “outras formas mais subtis e informais exercem igualmente efeito regulador transnacional”. Partindo da análise de dados recolhidos e dos diversos sistemas educativos, esses programas tendem a sugerir “diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme)” que influenciam o discurso dos especialistas sobre problemas e soluções apresentadas (Barroso, 2004, p. 15).

Desta forma assiste-se a uma “contaminação” internacional de conceitos e políticas posto em prática em diversos países, num processo de *educational policy borrowing*, porque

olhar para os sistemas educativos de outros países e observar aquilo que funciona, exerce uma atracção evidente nos decisores políticos em busca de soluções rápidas que lhes permitam evitar as dificuldades, ou legitimar, através delas, as mudanças que propõem para os seus sistemas (Walford, 2001, p. 179, citado por Barroso 2003, p. 56).

Comum a outros períodos históricos, o processo de “contaminação” de políticas é hoje mais visível e maior, dada a internacionalização dos fóruns de consulta e de decisão política, mas também pela importância das agências internacionais nos programas acima referidos (Barroso, 2003, 2004).

Segundo Barroso (2003), a “contaminação” e o “empréstimo” verificam-se na adoção de medidas políticas e administrativas que vão alterar os modos de regulação dos poderes públicos, ou de substituição desses poderes por entidades

privadas, em domínios privilegiados da intervenção do Estado, como no caso da Educação.

Desde os finais dos anos 80 que organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a OCDE e mais recentemente a União Europeia (UE) apresentam propostas de políticas a seguir pelos diferentes Estados, mas estas “lições que vêm de fora” que tem como principal função suprir, na argumentação política, a insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais” (Barroso, 2004, p. 17) nem sempre são as adequadas dada a especificidade de contextos culturais, sociais e económicos de cada sistema educativo. Como nos diz Mendes (2009),

A contaminação e empréstimo das políticas educativas, patente no recurso às lições vindas de fora, legitimam a construção semântica de uma agenda globalmente estruturada em termos de modelos, recomendações e de opções a tomar pelas políticas nacionais em torno das lógicas economicistas da privatização e da desregulação. Este processo de internacionalização das políticas educativas não leva em consideração a especificidade e singularidade dos contextos sociais, históricos, económicos e políticos dos países periféricos e semiperiféricos, impondo reformas, inovações e estruturas, muitas vezes, com carácter avulso e moisacal (pp. 64 -65).

3.3. Regulação baseada no conhecimento

A título de exemplo deste modo de regulação e pela proximidade aos países que serão alvo de estudo neste trabalho, bem como a importância que tiveram na adopção de políticas educativas, centremo-nos na OCDE (e no *PISA*) que a nível de recolha, tratamento e divulgação de indicadores sobre educação é a que mais influencia políticas nacionais e internacionais (Azevedo, 2007).

Nos últimos trinta anos, esta organização participou na difusão de “ideologia da modernização, sublinhando sobretudo os efeitos positivos dos investimentos em educação sobre os aspectos demográficos, sanitários, sobre a alfabetização, a esperança de vida e os comportamentos de consumo” (Azevedo, 2007, p. 74).

A OCDE, em 1961, iniciou a prática de publicação sistemática de estudos

monográficos nacionais sobre educação, elaborados com base num conjunto de conceitos e noções partilhadas, cujos resultados são “mobilizados para sustentar conclusões gerais sobre política educativa” (Azevedo, 2007, p. 75).

Em 1968 criou o CERI (*Centre for Educational Research and Innovation*) centrado em estudos internacionais sobre educação e formação que produziu várias publicações sobre o tema. Nos cinco anos subsequentes a 1989, vários peritos de diversos países reuniram em seminários, sobre os quais se produziram e publicaram documentos oficiais da OCDE (Azevedo, 2007).

Até aos anos 90, os indicadores publicados baseavam-se em dados elaborados individualmente pelas entidades nacionais e não contemplavam os processos e os resultados dos sistemas educativos, dificultando comparações internacionais. No entanto, na sequência da publicação, em 1983, do relatório “*A nation at risk*”¹⁶, os Estados Unidos da América, recorrem à OCDE para que se elaborem estudos internacionais comparados (para se avaliar também a posição norte-americana no contexto mundial) dando-se início ao processo de uniformização de indicadores e normas. Em 1995 iniciaram-se os trabalhos que tinham em vista a publicação, regular e de forma comparada, dos resultados educativos dos alunos em leitura, matemática e ciências e em 1997 é oficialmente lançado o *PISA*¹⁷ (Azevedo, 2007).

Carvalho (2013), acrescenta que o *PISA* é um instrumento importante para a OCDE na medida em que faz dela “um porta-estandarte da “monitorização de qualidade” a nível da educação com recurso “aos indicadores estatísticos, às comparações internacionais, à identificação de boas práticas, à avaliação por pares, apoiando uma agenda política na qual as questões educativas são equacionadas como requisitos de uma economia baseada no conhecimento” (Carvalho 2014, p. 46).

¹⁶ *Nation at a Risk*, nome dado ao relatório sobre o estado da Educação nos EUA em 1983. É considerado a grande marca para as reformas neoliberais no sistema educativo americano. (<http://www2.ed.gov/pubs/NatAtRisk/index.html>)

¹⁷ No caso específico da OCDE, o *PISA* é o exemplo mais conhecido “e um dos mais poderosos da acção institucionalizada do sistema educativo mundial”. Publicados simultaneamente no mesmo dia e hora em lugares predeterminados, os dados do *PISA* provocam debates políticos e consequente alteração de políticas do fórum educativo em países como Portugal, Reino Unido, Alemanha, Dinamarca, Espanha.

Mas o que se entende por “conhecimento” como instrumento de regulação?

Carvalho (2007) entende que “conhecimento”, é “produto do labor da investigação científica” e que as políticas são “produtos cognitivos, representações da realidade que estabelecem as condições para o tratamento de certos “problemas” pela sociedade” (p. 3).

Sobre a importância do “conhecimento” nas decisões políticas, Mangez (2011) fala-nos de um novo conceito – “economia do conhecimento” – que decisores políticos, independentemente das ideologias que defendem, incorporam no seu discurso dada a relevância que a educação mantém como “elemento-chave da prosperidade económica futura” (p. 194).

O mesmo autor diz-nos que a própria OCDE, enquanto organização internacional, revela tendências de utilização do conhecimento na economia e na política ao ressaltar que as “economias de conhecimento” se baseiam “na produção, distribuição e utilização do conhecimento e da informação” (Mangez, 2011, p. 194). É para isso necessário que uma economia deste tipo “tenha conhecimento acerca do conhecimento”, como também refere, “o Estado precisa saber o que a nação sabe” e o aumento da utilização de indicadores quantitativos serve precisamente para fornecer essa informação (p. 198).

Referindo-se à divulgação deste conhecimento, Carvalho (2011) acrescenta que estes “vêm circulando e se instalando nos discursos sobre educação, seja animando debates, seja legitimando medidas educativas” (p. 11). O autor entende que “conhecimento”, usado como modo de regulação, é “produto do labor da investigação científica” e que as políticas são “produtos cognitivos, representações da realidade que estabelecem as condições para o tratamento de certos “problemas” pela sociedade” (p. 3).

Os sindicatos usam a sua interpretação para fundamentar opiniões, o governo justifica a tomada de decisões que levam a reformas, outros atores salientam os bons resultados de alguns países (Mangez, 2011; Barroso, 2004).

Sobre a importância do “conhecimento” nas decisões políticas, Mangez (2011) fala-nos de um novo conceito – “economia do conhecimento” – que decisores políticos, independente das ideologias que defendem, incorporam no

seu discurso dada a relevância que a educação mantém como “elemento-chave da prosperidade económica futura” (p. 194).

O mesmo autor diz-nos que a própria OCDE revela tendências de utilização do conhecimento na economia e na política ao ressaltar que as “economias de conhecimento” se baseiam “na produção, distribuição e utilização do conhecimento e da informação” (Mangez, 2011, p. 194). É para isso necessário que uma economia deste tipo “tenha conhecimento acerca do conhecimento”, como também refere, “o Estado precisa saber o que a nação sabe” (p. 198) e o aumento da utilização de indicadores quantitativos serve precisamente a finalidade de fornecer essa informação.

Mas que tipos de conhecimento são passíveis de serem usados pelos decisores? De acordo com Carvalho (2007), o recurso mais frequentemente usado, tanto pela sua visibilidade como divulgação, são “os *“apports”* técnico-científicos como os guiões de boas práticas (para professores ou para gestores escolares, por exemplo), os dispositivos de informação e monitorização sobre os resultados das escolas ou, ainda, os estudos internacionais sobre as “performances” dos estudantes autóctones em testes variados” (p. 6).

Neste sentido, o *PISA* é considerado, como “um daqueles instrumentos baseados em conhecimento (produzidos no âmbito da investigação educacional e geradores e difusores de conhecimento educacional) que apoiam e ‘participam’ no labor de coordenação da acção pública em educação” (Carvalho, 2007, p.6); um dispositivo que se “baseia e que difunde um tipo particular de conhecimento com vista à orientação, coordenação e controlo da acção social”; um dispositivo técnico e social pois associa procedimentos de medida e meios de conhecimento a interpretações acerca do contexto educacional, ação educativa e modos de operacionalização do processo ensino/aprendizagem, através dos quais estes devem ser regulados (Carvalho, 2011, p. 15).

O *PISA* é, pois, um instrumento que reúne todos os elementos necessários para caracterizar a intervenção da OCDE no sector educativo: a ênfase que coloca na monitorização dos sistemas educativos em torno de “competências para a vida” dadas como representativas das “necessidades” de uma “economia

baseada no conhecimento”; e o recurso a formas *soft* de regulação de políticas educativas (Carvalho 2013, p. 660)¹⁸.

Como nos diz Carvalho (2011) os resultados deste tipo de *survey* “vêm circulando e se instalando nos discursos sobre educação, seja animando debates, seja legitimando medidas educativas” (p. 11). Os sindicatos usam a sua interpretação para fundamentar opiniões, o governo justifica a tomada de decisões com base no *PISA*, outros atores salientam os bons resultados de alguns países (nomeadamente o caso da Finlândia, que tendo em conta os resultados no último *survey*, torna-se o ponto convergente das opiniões dos especialistas quanto ao exemplo a seguir) (Mangez, 2011, p. 202).

Síntese crítica

“*What is important for citizens to know and be able to do?*” (OCDE, 2014, p. 3) é a questão que evidencia a importância e o objetivo do *PISA* enquanto medidor do nível de qualidade, equidade e eficiência das escolas a nível global (OCDE, 2014, p. 3) e influenciador da implementação de medidas e reformas educativas.

Os resultados do programa “revelam” o que estudantes provenientes de sistemas educativos mais evoluídos e eficientes conseguem alcançar e estes permitem que os decisores políticos de países com desempenhos menos bons aprendam com as “boas práticas”, comparem o conhecimento e as competências dos alunos e ajustem as políticas/atuações por forma a atingir as mesmas metas e objetivos de países mais desenvolvidos (OCDE, 2014).

Dale (2008) refere que este tipo de indicadores provenientes de organismos internacionais servem precisamente para “permitir aos países

¹⁸ Carvalho 2009, diz-nos que, “A comparação internacional é um lugar onde se exerce a imaginação de uma sociedade transnacional (traçando para os indivíduos um quadro comum de expectativas de performance e de empenhamento na vida social, a partir da confiança depositada na *expertise* científica) e no qual se constrói uma *policy* transnacional (na qual os Estados nacionais, voluntariamente, se envolvem com outras instâncias na produção conjunta de regras). Assim, a agência da OCDE não produz apenas sentidos e conteúdos para as políticas nacionais, não actua apenas como fonte de regulação dessas políticas “nacionais”. Ela produz também um conjunto de regras para a regulação política dos reguladores das políticas” (2009, p.1029).

aprenderem uns com os outros através da comparação de interesses comuns e diferenças partilhadas” e de os *benchmarks* (boas práticas) servirem para “dotar os políticos com pontos de referência” (p.23), no que Carvalho (2013) chama de “mútua vigilância organizada”. É neste aspecto que reside o verdadeiro sucesso e importância do *PISA*, que por sua vez promove o sucesso da OCDE enquanto organização reguladora de políticas.

Como nos dizem Afonso & Costa,

Além de consolidar o conhecimento detido pelos governos, através de informação oriunda das ferramentas de avaliação nacionais, o *PISA* actua como um “alarme” [...], um “barómetro” [...], iluminando (novos) problemas e permitindo aos actores (re)colocá-los na agenda política. Funciona como *despertador de consciências* [...], dessa forma, reforçando “a necessidade de decisões urgentes, seguindo linhas de acção que parecem incontestáveis e incontestadas, em grande parte devido ao facto de terem sido afirmadas internacionalmente” [...] (2009, p. 58).

A realidade devolvida pelos *rankings* internacionais, pelo “espelho do perito” conforme Carvalho (2009, 2011), reflete a imagem de cada país e a sua posição em relação aos outros, não devolve apenas a realidade, mas a toda uma conjuntura que envolve os sistemas educativos e a sua relação com economia e sociedade, devolve um “discurso de poder, tanto por via da culpabilização e da responsabilização, quanto por via da esperança, do optimismo e da confiança” (Carvalho, 2009, p. 1029).

Este “espelho” que nos mostram os estudos internacionais não é perfeito, é um espelho que deforma, e como salienta Bottani (2006), “más que nunca, debemos tener un debate democráticamente abierto y una discusión transparente sobre la naturaleza y los límites de estas encuestas” (p.88-89), para o aperfeiçoar, corrigir os seus erros, conhecê-lo verdadeiramente a nível de mecanismos, lutas de poder, “jogos de pressão” e de “bastidores” inerentes.

No entanto, é importante que todos os estudos internacionais sejam usados com sabedoria na forma como se constroem as políticas e consequentes reformas educativas. Existe demasiada informação, além da divulgada e impulsionada pelos meios de comunicação social e instâncias políticas, que

precisa ser cuidadosamente estudada e usada. O verdadeiro desafio é usar estes dados corretamente para o bem dos nossos professores e alunos.

Como tem sido usado este tipo de conhecimento para justificar a adopção de políticas neoliberais na Educação e como o carácter transnacional dos modos de regulação influencia reformas educativas é o que analisaremos no caso específico dos EUA no próximo ponto.

4. A GESTÃO PRIVADA DAS ESCOLAS PÚBLICAS NOS EUA: CHARTER SCHOOLS

A escolaridade obrigatória nos Estados Unidos da América é composta por 12 anos escolares (K12)¹⁹ que se dividem em ciclos menores, equivalentes aos existentes em Portugal, a que os alunos poderão aceder a partir dos 6 anos. O serviço educativo é garantido por vários tipos de escolas públicas e privadas. Dentro das públicas, existem dois tipos de escola, as que são da total responsabilidade do Estado – que serão denominadas ao longo deste trabalho por *públicas tradicionais*, e as *charter schools* – que são o centro deste ponto quatro.

As *charter schools* são a componente mais importante da reforma educativa nos Estados Unidos da América (EUA). São escolas públicas, de gestão privada e autónoma, livres da maior parte das regulações locais e estaduais impostas às restantes escolas públicas. São escolas desreguladas, públicas, mas independentes (Rohr, 2014), organizações híbridas que conjugam o *público* e o *privado* (Lubienski, 2009).

Vistas como meio privilegiado de desburocratização e de fomento de mercado, as primeiras abriram no Minnesota em 1992. De acordo com o *Urban Charter Study Report* realizado pelo *Center for Research on Education Outcomes*, Universidade Stanford, no ano letivo de 2014/2015 existiam cerca de 6 400 *charter schools* para uma população de 2,5 milhões de alunos em 42 Estados.

Criadas por um contrato, com duração de 3 a 5 anos, subscrito pelas autoridades educativas e por quem vai gerir a escola, de acordo com as normas previstas pelo Estado e com a supervisão do Governo Federal, permitem a pais, líderes da comunidade e outros, a flexibilidade para inovar e oferecer aos alunos outras possibilidades de ensino/aprendizagem. Podem, por exemplo, ser organizadas em torno de uma missão principal, currículo, métodos de ensino e formas de organização alternativa, com ou sem fins lucrativos. Não podem, no entanto, ter carácter religioso, assim como nenhuma das escolas públicas nos

¹⁹ Ver anexo 1 (p. 102)

EUA²⁰.

São financiadas por entidades locais, Estados e outras organizações governamentais ou não, que monitorizam e fiscalizam a sua qualidade, resultados académicos, finanças e cumprimento das disposições legais contratuais²¹ e podem ser fechadas quando não cumprido o contrato.

Apenas 9,1% do financiamento total é da responsabilidade do governo federal, dos quais 6% do Departamento da Educação, sendo o resto suportado pelos estados, comunidades locais, fundações ou por donativos de empresas e cidadãos anónimos²². O financiamento é sempre feito por aluno e de capital para instalações, também por aluno, que pode ser usado para equipamento, programas, pagamento de salários de pessoal docente e não docente (Boia, 2003, p. 121; Zinsmeister, 2014, p. 104).

São escolas que não podem discriminar alunos que as queiram frequentar pois foram criadas exatamente para atender a grupos de risco, de abandono escolar, dificuldades de aprendizagem e minorias étnicas, dando-lhes oportunidade de frequentarem escolas “eficazes”, “gratuitas”, promovendo assim a “equidade social”.

Com objetivo de colmatar todas as falhas das escolas públicas tradicionais e incrementar o sucesso escolar, algumas apresentam dias de aulas ou anos escolares mais longos, inovação pedagógica e curricular, defendem o recrutamento de professores (não funcionários públicos) “competentes” e “experientes”.

Algumas *charter schools* oferecem a possibilidade do aluno avançar no currículo por competências adquiridas e não por idade ou ano escolar. São também criadas expectativas altas para os alunos por garantirem maior probabilidade de ingresso no ensino superior. Defende-se o rigor a nível comportamental e a responsabilização dos pais e estudantes através da assinatura de contratos como meio de valorização do trabalho da escola.

²⁰ <http://www2.ed.gov/parents/schools/choice/definitions.html>

²¹ Aquilo a que os autores chamam de *accountability*. O conceito de *accountability* é um conceito “polissémico” e “denso” que integra três dimensões: “avaliação”, “prestação de contas” e “responsabilização” (Afonso, 2009, p. 14)

²² http://www.ecs.org/html/educationIssues/CharterSchools/CHDB_intro.asp

Nos próximos pontos analisaremos a evolução deste programa, as promessas, bem como as controvérsias em torno dele, de acordo com a opinião de vários investigadores na área.

4.1. Influências neoliberais nas políticas educativas

No início dos anos oitenta, com a divulgação do já referido *A Nation at Risk*, os Estados Unidos da América (EUA) começaram a adoptar políticas neoliberais com o governo de Ronald Reagan. Dado também o baixo desempenho dos alunos em testes internacionais, apresentado como a verdadeira fragilidade e motivo da crise de produtividade e competitividade, este governo assume a necessidade de uma profunda reforma educativa, iniciando-se processos de descentralização e desregulação das escolas públicas.

Alguns anos mais tarde, sob o lema *No Child Left Behind* (NCLB)²³, assinado por George W. Bush, em 2002, foi introduzido um sistema de avaliação regular para alunos e professores orientando, segundo os seus defensores, a escola para elevados padrões de ensino. Após 13 anos, este programa de avaliação foi substituído em 2015 pelo *Every Student Succeeds Act*²⁴. Este último elimina a maior parte dos pontos controversos do NCLB, mas mantém a periodicidade dos testes – os Estados vão continuar a avaliar os alunos (leitura e matemática) do 3º ao 8º *grade* e uma vez durante a *high school*²⁵ (equivalente ao ensino secundário em Portugal).

Além da introdução deste método de avaliação externa nacional, fomentou-se a capacidade de escolha (pública/privada), com os programas de apoio financeiro aos alunos (*Students Financial Assistance*) através da atribuição de *vouchers* e benefícios fiscais e diversificou-se a oferta por forma a melhorar a qualidade da oferta educativa criando-se programas como o *Homeschooling*, as

²³ <http://www.edweek.org/ew/section/multimedia/no-child-left-behind-overview-definition-summary.html>

²⁴ <http://www.ed.gov/essa?src=policy>

²⁵ <https://www.understood.org/en/community-events/blogs/in-the-news/2015/12/10/no-child-left-behind-comes-to-an-end-with-the-passage-of-the-every-student-succeeds-act>

Magnet Schools e *Charter Schools* (Bóia, 2003, pp. 121-125). As controvérsias em torno deste último programa, *charter schools*, já definido acima, serão analisadas nos próximos pontos.

Ravitch (2014), inicialmente a favor do programa de escolha de escolas e do movimento *charter school*, apresenta uma série de argumentos contra os mesmos. Sobre a propaganda em torno das *charter schools*, partindo da análise de alguns documentários sobre Educação nos EUA²⁶, diz-nos que a mensagem que se tenta passar é que as escolas públicas são péssimas e que as *charter schools*, como resultado de políticas neoliberais, livres do poder estatal e local, autónomas e impulsionadoras da liberdade de escolha, são a única solução possível para resolver todos os problemas relacionados com a falha do sistema educativo nos EUA. Ou como nos dizem Yoder & Rooney, “providing the worl of Education with a new face and new hope” (p. 2).

E que promessas apresentam os defensores deste programa para o considerarem a *esperança* da Educação? Vejamos o próximo ponto.

4.2. Promessas em torno das *Charter Schools*

As promessas em torno das *charter schools* são dos assuntos mais debatidos pelos investigadores na área.

Conforme já referido anteriormente, este tipo de escolas híbridas que conjugam o sector público da oferta educativa com o sector privado no âmbito da gestão tem associados à sua existência os seguintes factores (Finn, 2006, pp.159-160; Hill 2006, pp.179-180; Yoder & Rooney, 2007, pp. 5-11; pp. 65 - 70; Zinsmeister, 2014, pp. 57-76):

a) A gestão privada permitiria outras formas de financiamento para melhorar as condições dos espaços escolares (material didático, serviços de apoio à escola) onde todos trabalhariam para o bem estar dos estudantes e do

²⁶ Por exemplo, “*Waiting for Superman*”, um documentário de Davis Guggenheim, de 2010, que retrata o a falência do sistema educativo americano e as soluções apresentadas para recuperar. O documentário acompanha também a história de alguns alunos que dependem da *lottery* para frequentarem uma *charter school*.

desenvolvimento da própria comunidade escolar; o facto de poderem ter fins lucrativos poderia também promover a qualidade do ensino;

b) Enquanto *laboratórios* de educação, onde novos métodos seriam postos em prática, promoveriam e incentivariam também a inovação nas tradicionais públicas;

c) A inovação curricular adaptada às novas realidades sociais e profissionais (valores sociais como o civismo, a honestidade, a autonomia, a resiliência, o empreendedorismo, o respeito, a amabilidade aliados ao conhecimento científico – matemática, ciências, arte e línguas) seria uma garantia de sucesso educativo;

d) Dada a sua autonomia, seriam escolas adaptadas ao meio, à comunidade, mais próximas da cultura e das especificidades de cada local e livres para adoptar as metodologias mais adequadas a cada aluno;

e) Teriam professores mais competentes pois pela suas características, estas seriam mais atrativas para os professores quer pelos vencimentos, quer pelas restantes condições de trabalho: possibilidade de trabalharem com grupos de alunos mais pequenos, currículos flexíveis, trabalho colaborativo entre docentes e partilha de boas práticas; os professores poderiam usufruir também da variedade de oferta de escolas para poderem escolher o local de trabalho, a escola que melhores condições oferecesse, quer a nível de valorização profissional, quer a nível de metodologia de ensino;

f) Uma vez que não poderiam excluir alunos, ou recusá-los, ofereceriam Educação de qualidade a famílias mais desfavorecidas, que de outra forma não poderiam aceder ao serviço privado, promovendo desta forma também a liberdade de escolha – acima de tudo a liberdade de escolha; as famílias poderiam escolher a *charter school* que melhor se adaptaria às suas necessidades e aos seus objetivos de formação.

E que estudos são usados para comprovar que estas promessas estão a ser cumpridas?

De acordo com Walberg (n.d), defensor das políticas de mercado e da escolha da escola, alguns estudos comprovam as promessas supracitadas,

baseando-se sobretudo nos estudos de Caroline Hoxby, economista em Harvard, por serem dos mais completos até à data, segundo o mesmo²⁷.

Os resultados de Hoxby (2004) sugerem que os alunos pobres e hispânicos têm um bom desempenho nas *charter schools* e que a percentagem destes é maior também nestas escolas, o que no ver do autor é um bom indicador da inclusão social e do sucesso escolar.

Indicam também que *charter schools* com maior autonomia e maior financiamento por aluno têm “maior probabilidade de se superiorizar na proficiência” – comprovando-se que a autonomia é um potenciador de qualidade educativa.

Charter schools de distritos de grandes dimensões com níveis elevados de escolha têm 35% mais de probabilidade de terem currículos rigorosos em inglês, matemática, ciências. São também escolas com salas de aula mais estruturadas e equipadas, com mais recursos – condições favoráveis à melhoria de desempenho.

Sobre a questão do sucesso escolar, conclui que os alunos das *charter schools* têm 5,2% de maior probabilidade de proficiência em leitura e 3,2% em matemática (Walberg, n.d., pp. 33-35).

O mesmo autor, baseando-se nos estudos de Bryan Hassel, acrescenta que dos 26 estudos mais rigorosos, 12 concluíram que o progresso é maior em *charter schools*, 4 concluíram que o maior progresso é a nível do 1º ciclo, 6 concluíram que os progressos são semelhantes e 4 concluíram que o progresso é menor (Walberg, nd, p.33-36).

Walberg refere ainda que “os dados sobre escolas com contrato não constituem [...] um teste definitivo da ideia de que os mercados inteiramente livres da educação irão, ainda de forma mais substancial e consistente, aumentar o desempenho académico e satisfação dos pais e eficiência económica vedada às escolas publicas”, mas que o sucesso das mesmas pode ser um impulsionador da qualidade de todas as escolas por via da concorrência (Walberg, n.d., p. 46).

Mediante todas as promessas, as *charter schools* tornaram-se sem dúvida

²⁷ Estudo publicado em 2004 que abrangia 99% das charter schools (Walberg, n.d., p. 33)

apelativas, mas na perspectiva de Ravitch (2014) este conceito de perfeição deve ser desmistificado pela realidade observada nas escolas.

Vejamos então as vozes da oposição no próximo ponto, inclusivamente em relação a estes estudos referidos por Walberg.

4.3. Controvérsias em torno do programa

Como vimos anteriormente, as *charter schools* surgiram no decorrer de um processo de falência das escolas públicas resultante do insucesso escolar, de injustiças sociais, da indisciplina e da crescente criminalidade. A *nação estava em risco*, conforme apregoado no início dos anos 80 pelos defensores de políticas neoliberais e era necessário socorrê-la. Vejamos, por alínea, o que tem acontecido com estas promessas:

a) A questão dos fins lucrativos e da qualidade do ensino:

Segundo os seus defensores, o facto de poderem ter fins lucrativos promoveria a qualidade da escola e aumentaria a probabilidade de se cumprirem os pressupostos associados às *charter schools*. No entanto, estes ideais promovidos nem sempre são cumpridos. A competição entre escolas faz “com que as energias e os recursos [...] se esgote em estratégias promocionais e de marketing²⁸ para atrair os “melhores” alunos” (Barroso, 2003, p. 7) e as faça investir mais na “aparência das instalações” e na “imagem pública” do que na melhoria das condições de ensino/aprendizagem publicitadas (Whitty & Power, 2002, p. 26). Grande parte da tomada de decisões é feita mais pela racionalidade económica e pelo lucro do que pelo sucesso ou bem-estar dos alunos.

b) A questão da inovação pedagógica:

No que diz respeito à inovação pedagógica, algumas optaram por metodologias tradicionais, por serem preferidas pelos pais ao invés de apostarem nos “laboratórios de inovação” (Paraskeva, 2010, p. 37). Também a influência nas

²⁸ Existem diversas formas de publicitar a escola no mercado. Através de revistas locais e regionais educacionais para pais, festas nos parques infantis, “open houses” na escola, publicidade espalhadas na comunidade; páginas na internet com mapas interativos... incentivar os pais a recrutar estudantes através de concursos (Rohr, 2014, p. 99).

públicas tradicionais, por vezes, fez-se sentir pela negativa, muitas vezes prejudicada pela questão do financiamento e pelo aumento da segregação racial.

c) A questão do sucesso escolar:

O sucesso educativo e os níveis de desempenho académico são largamente estudados e debatidos em estudos comparativos entre *charter schools* e escola públicas. Os resultados apresentados pelos estudos de Hoxby, bem como nos restantes usados por Walberg, na visão dos não defensores destas medidas são dados pouco convincentes da superioridade das *charter schools* (Hanauer, 2010, pp. 112 -113).

Num estudo mais recente, Betts & Tang (2014, p. 2) revelaram que algumas *charter schools* produzem melhores resultados na área de matemática do que as públicas tradicionais. No entanto, a nível da leitura, os resultados não são tão expressivos, não se revelando grandes diferenças entre *charter schools* e as públicas tradicionais.

Ravitch (2014, pp. 40-41), baseando-se no estudo realizado por Margaret Raymond,²⁹ refere que apenas 1 em cada 5 das escolas tem resultados realmente acima da média. Este estudo que avalia o progresso dos alunos em cerca de metade das *charter schools* e o compara com o desempenho nas públicas tradicionais no mesmo contexto conclui, por exemplo na matemática, que nas *charter schools* apenas 17% tem resultados superiores e 37% tem piores resultados, sendo 46% os resultados académicos equivalentes.

Há ainda quem fale em falso sucesso educativo em algumas *charter schools*, dando-se o exemplo das *Knowledge Is Power Program* (KIPP), que podem reter os alunos nos primeiros anos de escolaridade com base nos resultados nos testes standardizados. Mesmo que as notas dos alunos sejam boas, os alunos podem ser retidos caso não obtenham os resultados de acordo com as metas da escola (El-Amine & Glazer, 2010, p. 145).

d) A questão da autonomia:

Relativamente à questão da autonomia, Finnigan (2007), diz-nos que apesar de se assumir que as *charter schools* estão livres da maioria das leis

²⁹ Economista da Universidade de Stanford responsável pelo *National Charter Study 2013 - Center for Research on Education Outcomes* (CREDO).

existentes, na realidade, isso depende sempre do Estado em que estão inseridas, e das políticas por eles adoptadas. Cada Estado possui as suas próprias leis que podem limitar a autonomia das *charter schools*. A questão prende-se também com a *accountability*, são poucas as charter schools que têm alguma autonomia neste aspeto. A maior parte delas tem de “prestar contas” da mesma forma que as públicas tradicionais e outras de forma bem mais intensa.

Além da questão legal associada a cada Estado, ou emanada do poder central, a autonomia também varia de acordo com as características de cada escola e de acordo o tipo de autorização patente no contrato, ou de acordo com quem estabelece parcerias, dependendo também se é uma escola nova, construída para o efeito, ou se é uma escola “convertida”³⁰.

Um indicador da limitação de autonomia é o facto destas escolas possuírem apenas cerca de um terço de controlo nas decisões mais importantes, de acordo com um estudo sobre a autonomia nas *charter schools* realizado por Finnigan (2014) juntos dos diretores e dos professores.

No mesmo estudo, os inquiridos admitem partilhar decisões importantes, como as relacionadas com o currículo e certificação de professores, com a entidade autorizadora do *charter*. Cerca de dois terços dos inquiridos admite ter níveis altos de autonomia na definição de currículo, mas os diretores da maior parte dessas escolas em estudo apontaram os testes nacionais standardizados como limitadores dessa autonomia pois muitas vezes sentiam pressão em adequar os conteúdos curriculares em prol dos bons resultados. Conforme nos diz a autora do estudo,

In the case of curriculum and assessment, the requirement to participate in state tests had the potential to limit school-level autonomy because of the pressures to succeed on this assessment (particularly when these assessments had “high stakes”), and as a result, schools in some cases had to either discontinue other forms of assessment or alter their curricular programs to improve performance (Finnigan, 2014, p. 514).

Uma das conclusões que este estudo faz é que a maior parte das *charter*

³⁰ Tradução minha. Finnigan (2014) usa o termo “conversion schools” quando se refere a escolas a públicas tradicionais que aderiram ao programa e se tornaram *charter schools* (p.509).

schools não tem a autonomia que lhe é atribuída dado esta ser limitada pelas leis estaduais, pela regulação estatal e pela *accountability* obrigatória, comprovando-se que a autonomia dada pelo poder central é diminuída pelo poder local (Finnigan, 2014, p. 519).

Hoxby (2006) diz-nos que a questão da *accountability* – o terem de prestar contas perante a comunidade e a entidade gestora sobre desempenho dos alunos e perante o Estado através dos testes nacionais, o não poderem ajustar currículos, salários, e outras questões relacionadas com a administração de escolas – prova a falta de autonomia.

Hoxby, comprovara, anos antes de Finnigan, os mesmos resultados, o que demonstra que a longo prazo não se verificam melhorias a nível de autonomia no programa *Charter Schools*.

e) A questão do quadro docente de excelência e melhores condições de trabalho para professores:

No que diz respeito à promessa de professores experientes, com formação especializada e competentes, segundo Exstrom (2012), 30% dos professores tem menos de 3 anos de serviço e 75% menos de 10 anos. Nem todos os Estados requerem obrigatoriamente professores licenciados ou com habilitações para a docência, o que se pode traduzir na existência de professores menos experientes e alguns sem a formação prometida a lecionar em *charter schools* mas economicamente mais vantajoso, por serem considerados mão-de-obra mais barata (ver quadro 1).

Quanto a promessas de melhores condições de trabalho para a docência, comecemos pelos vencimentos. Em alguns Estados os professores e administradores das *charter schools* ganham menos do que os professores das públicas tradicionais da mesma localidade (Wey, Patel & Young, 2014, p. 18).

Segundo um estudo realizado por Wey et al. (2014), o trabalho colaborativo entre docentes nas *charter schools* era menor do que nas públicas tradicionais. Estes também têm menos acesso a formação profissional de qualidade e a avaliação de desempenho a que estão sujeitos é mais injusta do que quando comparada com a dos docentes das escolas públicas tradicionais (p. 20).

Quadro 1

Quadro comparativo entre professores das escolas públicas tradicionais e *charter schools*³¹

<i>Charter schools</i>	Públicas Tradicionais
30 % têm menos de 3 anos de serviço; 75% menos de 10 anos de serviço;	15 % têm menos de 3 anos de serviço; 43 % têm menos de 10 anos de serviço;
23 estados requerem licenciatura ou certificação 14 requerem apenas uma percentagem de professores licenciados 4 não requerem professores licenciados deixando ao critério da <i>charter school</i>	Licenciatura ou certificação para ensino reconhecida pelo estado ou distrito escolar;
Algumas redes de <i>charter schools</i> fundaram escolas próprias para formação de professores especificamente para trabalhar em <i>charter schools</i> . Outras recorrem a técnicos - engenheiros, músicos, historiadores. (Zinsmeister, 2014, p. 85)	
Podem pagar salários mais altos de acordo com competências e qualificações; Dois terços das <i>charter</i> pagam ordenados semelhantes aos públicos;	Salários baseados numa tabela – anos de serviço e grau académico;

f) A questão da segregação dos alunos e a liberdade de escolha:

E, por último, a questão da não exclusão de alunos e da liberdade de escolha. A promoção da equidade pela não exclusão dos alunos também não se verifica em todas as *charter schools*. Paraskeva (2010), numa perspectiva de antipolíticas neoliberais, denomina-as de “guetos educacionais”, um “claro apartheid educacional”, que são “o comprovativo dos perigos e das falsas promessas inerentes aos programas *charter*” (pp. 9-11),.

Referem-se complexos processos de matrícula, assinatura de contratos e inclusivamente a visita de um representante da instituição a casa dos candidatos

³¹ Com base nos dados fornecidos em Exstrom (2012) e (Zinsmeister, 2014).

são recorrentes, o que permite uma triagem de alunos e uma crescente desigualdade social (El-Amine & Glazer, 2010, p. 145; Henig, 2010, p. 57).

Existem também referências a escolas que não permitem a matrícula a estudantes com direito a refeição ou transporte gratuito (provenientes de estratos sociais mais baixos), alunos em aprendizagem da língua inglesa ou alunos com necessidades educativas especiais:

Charter schools continue to be associated with increased levels of racial isolation for their students, either in terms of minority segregated schools or white segregated learning environments. Studies suggest that sorting students by socioeconomic status is linked to charters, as well as a propensity for charter schools to serve lower numbers of English Language Learners and students with disabilities (Frankenberg, Siegel-Hawley, Wang, 2011, p. 13).

A questão da assinatura do contrato de frequência entre pais, alunos e escola é também considerado um factor importante no aumento da segregação. Primeiro, porque nem todos os pais e alunos têm capacidade – cognitiva, cultural e económica – de cumprir todos as cláusulas previstas. Os alunos podem ser expulsos por incumprimento do contrato ou por persuasão, o que normalmente acontece após receberem o financiamento. Em segundo lugar, porque ao regressarem à escola pública tradicional, obrigada por lei a aceitar todos os alunos da sua zona durante o ano letivo, o financiamento não os acompanha, criando vantagem financeira de um lado e um problema ainda maior na escola que o recebe. O que vai aumentar o factor segregação também na escola tradicional (El-Amine & Glazer, 2010, p. 145).

Inicialmente dirigidas para as minorias dos grandes centros urbanos que procuravam alternativas às escola públicas, nos últimos anos com a abertura de escolas *charters* em zonas favorecidas das cidades, estas tornaram-se alvo de procura também pelas famílias de classe média/alta. Neste momento, algumas são vistas como uma forma de educação privada de elite com a vantagem de não haver mensalidade, a que acorre um público inicialmente não previsto, aumentando a procura, diminuindo a oferta e consequentemente limitando a liberdade de escolha (Henig, 2013, pp 9 - 11). Conforme refere um autor:

We're moving into the second generation of school choice. The first generation was about helping kids in failing schools and giving them a safety valve. The second generation of school choice is now actually about middle-class parents (Richards, S., (2011), citado por Henig, 2013, p. 9).

Quando falamos em escolha de escola e da promessa de acesso de todos os alunos, não podemos esquecer um factor importante – a sorte. Quando a procura excede a capacidade de uma determinada *charter school*, o sorteio (*the lottery*) é o sistema utilizado na seleção dos alunos. Recorrendo a sistemas informáticos, de extração de um papel ou uma bola numerada, a frequência de um aluno depende exclusivamente da sorte. Neste caso, quem escolhe o quê? É o aluno que escolhe a escola ou a escola, ainda que aleatoriamente, escolhe o aluno? E qual o impacto do factor sorte, de ser ou não ser escolhido para frequentar a escola, no desempenho dos alunos? E o que acontece aos que não são seleccionados?

4.4. Perspectivas para o futuro (evolução do programa)

Dadas todas as promessas em torno do seu conceito, as *charter schools* foram denominadas como *education's best hope* e consideradas laboratórios de desenvolvimento de novas práticas pedagógicas que, se bem sucedidas, poderiam ser aplicadas mais tarde em larga escala, de acordo com o U.S. *Departement of Education*³².

Largamente instituídas, as *charter schools* chegaram, na opinião de alguns autores, a um impasse. Estagnarão ou continuarão a expandir-se?

Em 2006 um Inquérito do *Glove Park Group 2006*, cujo objetivo seria avaliar a opinião pública sobre as *charter schools*, concluiu que 74% dos inquiridos era a favor da sua expansão, 62% a favor do fim dos limites legais do número de escolas *charter*, 85% a favor de mais opções de escolha e 55% estariam interessados em inscrever os filhos numa. 83% dos inquiridos era a favor de mais flexibilidade na elaboração do currículo e 90% a favor da

³² <http://www.ed.gov/admins/comm/choice/charter>

responsabilização dos alunos, professores e pais pelo progresso dos alunos, o que, na perspetiva de Walberg, é um bom indicador do grau de satisfação do público e indicador favorável da expansão das *charter schools* (Walberg, n.d., p.108-109).

Segundo Gray (2013), o crescimento das *charter schools* define-se em dois momentos. Num primeiro momento surgem escolas individuais e, num segundo momento, produto da própria evolução do mercado, surgem as redes de escolas.

Escolas de sucesso, como por exemplo as *KIPP*, *Achievement First* e *Aspire Public Schools*, são convidadas a abrir noutros Distritos ou Estados e incubadoras de *charter schools* recrutam, selecionam fundadores e investidores, desenham, constroem e equipam as novas escolas. Além de que também formam líderes, recrutam professores e fazem a ligação com a comunidade, fundadores e todos os *stakeholders*³³ com o objetivo de assegurar o sucesso das escolas novas e melhorar as existentes (Gray, 2013, pp. 31-38).

Mas independentemente da forma como são criadas ou evoluem, “as escolas *charter* que tinham o objetivo inicial de serem laboratórios de inovação transformaram-se em laboratórios de privatização” (El-Amine & Glazer, 2010, p. 135) em que uma escola de sucesso, depressa se torna numa rede privatizada e autónoma de escolas produzidas em série, numa incubadora de empresas. Na realidade quando se fala de *charter schools*, não se pode separar o conceito de neoliberalismo e da tendência de privatização da escola pública (Lozano, 2011, p. 49).

4.5. Síntese crítica

Mediante todas as promessas feitas em volta de um novo conceito de escolas e a serem passíveis de se cumprirem, sem dúvida, que um programa *charter school* não deixa de ser aliciante. No entanto, após analisarmos

³³ *Stakeholders* são todos os envolvidos no contexto da organização que afectam as decisões da organização e que são afectados por ela. Este grupo influencia a organização e/ou é influenciado por ela. (Robbins & Coulter 2012, p. 50)

cuidadosamente os estudos feitos sobre a aplicação e desenvolvimento do programa, revisitarmos as promessas não cumpridas, a desigualdade crescente e a segregação causadas pelas políticas de escolha, não podemos deixar de concluir que há muita coisa a fazer antes de se poder implementar um programa destes com sucesso.

Os estudos analisados mostram-nos que as desigualdades sociais aumentaram substancialmente com a adopção de políticas neoliberais e que quem tem poder económico continua obter vantagem nos “quase-mercados”. Também a questão da autonomia não deixa de ser uma falsa questão. As escolas deixam de estar sobre o poder central do Estado, para estarem ainda mais controladas pelo poder local ou pela entidade responsável pela contratualização e/ou pela entidade administradora, seja comunidade, uma associação, uma fundação ou uma empresa com fins lucrativos.

Os responsáveis pela reforma educativa nos EUA, conforme o que se pode observar no documentário *Waiting for Superman*³⁴, acreditam que a adopção de políticas neoliberais são a única solução para salvar a educação, o super-herói que vai salvar as crianças de uma escola pública em falência. No entanto, vários autores advertem-nos para a subversão de todo um ideal de equidade, de sucesso escolar, de segurança, de *salvação*, que está ao alcance, não de todas, mas apenas de algumas crianças. Ravitch (2014, p. 49), após analisar o documentário, e partindo de todo o conhecimento que tem sobre o assunto, diz não se sentir fascinada pelo mundo subjacente às *charter schools*, pelo contrário, afirma-nos em conclusão: “I felt an immense sense of gratitude to the much-maligned American public Education system, where no one has to win a lottery to gain admission” (p. 49). Felizmente ainda existem escolas públicas tradicionais que garantem o igual acesso a todos os alunos.

Na Europa, são vários os países que adoptaram políticas semelhantes fomentadoras do quase-mercado educativo e de liberdade de escolha com a introdução dos *vouchers*, ou cheque-ensino, e a criação de uma rede de escolas

³⁴ “*Waiting for Superman*”, um documentário de Davis Guggenheim, de 2010, que retrata o a falência do sistema educativo americano e as soluções apresentadas para recuperar. O documentário acompanha também a história de alguns alunos que dependem da *lottery* para frequentarem uma *charter school*.

semelhantes às *charter schools*, como por exemplo, a Suécia.

Guinote (2012) diz-nos que a Suécia é, para alguns defensores da liberdade de escolha, o maior caso de sucesso na Europa sendo considerado um bom exemplo para os EUA. Mas tendo em conta os resultados dos alunos no *PISA* 2012, a lição a tirar pode ser bem outra, não a do exemplo a seguir, mas exatamente o contrário e que a evolução do sistema educativo pode não ter sido a mais adequada (p. 127). Essa análise será o enfoque do próximo ponto.

5. A GESTÃO PRIVADA DAS ESCOLAS PÚBLICAS NA SUÉCIA:

FRISKOLA

A escolaridade obrigatória na Suécia é composta por 9 anos escolares³⁵ (a que os alunos podem aceder a partir dos 6/7 anos) que se dividem em ciclos menores – um primeiro até ao 5º ano e um segundo até ao 9º. A partir deste ano, os alunos podem optar por prosseguir estudos para um segundo nível de ensino secundário que, não sendo obrigatório³⁶, é também de carácter gratuito como nos restantes níveis de ensino.

O serviço educativo é garantido por vários tipos de escola – regulares, *Sami School*³⁷, escolas para alunos com necessidades educativas especiais – públicas e privadas. Dentro das públicas, existem dois modelos de escola, as que são da total responsabilidade do município e as chamadas *escolas livres*. No caso das públicas municipais, toda a logística relacionada com o funcionamento das mesmas é da responsabilidade dos municípios: transportes, almoço, edifícios, recursos materiais/didáticos e recursos humanos, inclusivamente a contratação de professores.³⁸ Vejamos agora o caso das *Friskolas* - as *escolas livres*.

De acordo com Cristo (2012), no ano letivo 2010/2011, a Suécia tinha 886 mil alunos a frequentar o ensino obrigatório, com cerca 12 % desses alunos a frequentarem as 741 escolas livres existentes nos municípios de maior concentração populacional. Todos os anos o número de pedidos de autorização de escolas livres aumenta (Cristo, 2012). Em 2014, 17% das escolas do ensino obrigatório eram escolas livres, sendo frequentadas por 14% da população abrangida pela escolaridade obrigatória. A nível do secundário, 50% das escolas eram escolas livres e abarcavam 26% do total dos alunos desse nível de ensino³⁹.

³⁵ Ver anexo 2 (p. 103)

³⁶ Mesmo não sendo obrigatório, 98% dos alunos continua os estudos (Bunar, 2010, p. 52).

³⁷ *Sami school* - Corresponde aos primeiros anos da escolaridade obrigatória para crianças de etnia Sami, mas segundo o *Ministry of Education and Research - Sweden*, são muito poucos os alunos que frequentam este tipo de escolas.

³⁸ OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes - Country Background Report for Sweden September 2010, Ministry of Education and Research Sweden.

³⁹ <https://sweden.se/wp-content/uploads/2015/06/Education-in-Sweden-high-resolution.pdf>

À semelhança das *Charter Schools*, as primeiras escolas livres⁴⁰ surgiram no início da década de 1990 no decurso de uma reforma nacional que atingiu também a Educação, com o objetivo de diversificar a liberdade de escolha e promover o mercado educativo.

São também criadas por contrato que deve ser aprovado pela Inspeção Escolar, *Swedish National Agency for Education*. Ao contrário do caso dos EUA, a abertura das escolas livres depende também da autorização das autoridades municipais (Lindbom, 2010, p. 616).

As escolas livres, tal como as *Charter Schools*, permitem que grupos de interesse privados assumam a gestão de uma escola, podendo também ser encerradas em situação de incumprimento. Estes grupos, que podem ser constituídos por pais e encarregados de educação, uma associação cultural ou religiosa, uma fundação ou uma empresa e podem ter fins lucrativos, tem de assegurar perante as autoridades locais e nacionais o cumprimento de regulamentos e normas associadas aos estabelecimentos de ensino e sujeitar as escolas a inspeções e avaliações periódicas (Lindbom, 2010, p. 616; Cristo, 2012, p. 100).

São escolas públicas, com financiamento igual às municipais, não podendo por isso cobrar propinas. O financiamento é calculado pela *National Agency for Education* que aprova a abertura da escola, numa fórmula idêntica à usada para as escolas municipais, tendo sempre em atenção o nível de custo de vida do meio em que estão inseridas. Caso uma escola livre apresente um projeto não existente no município, a mesma entidade calculará o financiamento partindo de indicadores nacionais (Cristo, 2012).

Também não podem excluir ou selecionar alunos, que vão sendo inscritos por ordem de chegada, exceptuando-se os casos de escolas especializadas ou de projeto educativo específico como, por exemplo, as escolas ligadas às artes.

Atualmente são obrigadas a cumprir o currículo nacional e as metas definidas exatamente como as escolas municipais, embora inicialmente pudessem organizar currículo próprio, sendo a característica que mais se

⁴⁰ Há autores que se referem a este tipo de escolas suecas como escolas independentes, mas ao longo deste ponto usaremos apenas o termo *livre* ou *friskola*.

destacava neste tipo de escola.

Existem já redes de escolas, geridas pelo mesmo operador, sendo uma das mais conhecidas as *escolas do conhecimento*⁴¹. Nestas escolas o ensino é totalmente personalizado e são elaborados planos de estudo adequados ao perfil de cada aluno. Partindo da sua caracterização e necessidades educativas elaboram-se horários, flexíveis e acordados entre alunos e professores, calendários escolares, definem-se objetivos, o tipo de aulas e de atividades a desenvolver, bem como o tipo de apoio dado pelo professor. A avaliação do progresso destes alunos é constante, sistemática e o plano é readaptado sempre que se verifiquem dificuldades (Cristo, 2012, pp. 105-106). Segundo Cristo (2012), este tipo de ensino e autonomia só é passível de se concretizar desta forma, “graças a um sistema eficaz de monitorização da evolução dos alunos face aos seus objectivos” (p. 106).

Em 2008, os três maiores operadores de escolas livres eram, conforme se pode observar na tabela 1⁴²:

Tabela 1

Distribuição de número de escolas e de alunos por operador de escolas livres

Empresa Operadora	N.º de Escolas	N.º de alunos
John Bauer Organisation AB	27	9424
Anew Learning AB	19	5708
AcadeMedia	24	3795

Nos próximos pontos analisaremos a evolução deste programa, bem como as controvérsias em torno dele, de acordo com a opinião de vários investigadores na área.

⁴¹ *Kunskapsskolan* – Existem 33 escolas do conhecimento na Suécia e continuam a expandir-se inclusivamente para outros países da Europa (Cristo, 2012, p.106).

⁴² Tabela construída com base nos dados fornecidos em Wiborg (2010, pp. 10-11).

5.1. Influências neoliberais nas política educativas

A Suécia sempre ocupou os primeiros lugares de todas as tabelas em termos de desenvolvimento económico, coesão social, baixo índice de criminalidade e condições de vida (Fonseca, 2014, pp. 85-91).

Durante os anos 70, a sua economia entrou em declínio, não só pela queda da exportação, mas também pelas políticas fiscais em curso. Influenciados pelos movimentos de globalização de políticas e inspirados pelos EUA e pelo Reino Unido, as críticas ao poder central cresceram a par com um discurso de ideologia neoliberal (Wiborg, 2010; Klitgaard, 2007; Musset, 2012; Chapman, 2012; West, 2014).

O Estado, “gastador”, “fortemente burocrático”, que “privava os seus cidadãos da liberdade de escolha”, precisava de ser reestruturado. Com a chegada ao poder dos Sociais Democratas, em 1982, foi lançado um programa de reforma da administração pública com base em políticas neoliberais cujo objetivo seria tornar o Estado mais eficiente, mais atento às preferências dos cidadãos e menos burocrático (Klitgaard, 2007, p. 15; Wiborg, 2010, p. 7; Fonseca, 2014, p. 85).

Wiborg (2010) diz-nos que a agenda política passava exatamente pelos ideais neoliberais de diversificação de oferta, liberdade de escolha, progresso pela competição entre escolas e pelo fomento do quase-mercado (p. 9). Esta reforma passou por descentralizar o seu sistema através da municipalização e é neste contexto que se dá também uma reforma “radical” do sistema educativo (Musset, 2012, p. 22).

Entre 1988 e 1991, a administração das escolas foi gradualmente transferida para os municípios. Neste caso, de acordo com Chapman (2012, pp. 16-18), a descentralização aparecia associada uma oportunidade que as escolas teriam para se especializar em determinada área ou método pedagógico, oferecendo um serviço adequado à necessidade da comunidade local, de acordo com o financiamento disponível. Em 1989/1990 os municípios foram autorizados a gerir os recursos humanos, inclusivamente professores e diretores escolares, e

em 1990/1991 iniciou-se um novo sistema de financiamento, dando-se total liberdade aos municípios de gestão desse financiamento (Klitgaard, 2007, p. 17).

Desenvolveram-se outras formas de incrementar a liberdade de escolha e foi dada também a possibilidade às escolas privadas de entrarem no mercado de concorrência através do sistema de *vouchers*. Desta forma todas as escolas privadas sob a autorização da *Swedish National Agency of Education* poderiam aceder a financiamento público de acordo com o número de alunos nelas matriculados, desde que cumprissem o currículo nacional e não estabelecessem pré-requisitos de entrada, e daria a qualquer família a liberdade de escolher a escola desejada (Chapman, 2012; Klitgaard, 2007).

Inicialmente, em 1991, o financiamento por aluno estaria na ordem dos 85% por aluno mas, em 1996, o governo decidiu que o privado receberia o mesmo valor por aluno do público, com a condição de não serem cobradas propinas adicionais às famílias, o que fez disparar o número de escolas privadas existentes na Suécia (Klitgaard, 2007, p.18; Musset, 2012, p. 22).

De volta à escola pública e à liberdade de escolha, a par da transferência de poder regulador para os municípios, em 1992 surgem as escolas livres, conforme já referido no ponto anterior.

O programa de autorização de escolas livres levou o sector privado para dentro do sistema educativo público. Foram criadas dentro do pressuposto neoliberal, como um combate à burocracia, acreditando-se, tal como no caso das *charter schools*, que o aumento da diversidade de oferta levaria a um aumento da liberdade de escolha e a uma consequente especialização e inovação, contribuindo para o aumento da qualidade do serviço educativo. (Wiborg, 2010; Klitgaard, 2007).

Todas estas medidas foram implementadas e direccionadas para a questão da liberdade de escolha da escola, à semelhança do quadro existente nos EUA, que, como nos diz Wiborg (2010), transformou o sistema educativo sueco num sistema “peculiar” de mercado:

on the one hand it is deregulated with vouchers and competition between schools, and, on the other hand, it has firmly remained under central and local municipality

responsibility through powerful instruments of control, financial resources, national curriculum, and inspection (p.10).

De acordo com Fonseca (2014), com todas as medidas de fomento de mercado, de influência neoliberal, postas em prática, o Estado passou de “fornecedor monopolista de serviços para garante de acesso a esses serviços, com liberdade de escolha para o cliente/utente” em que as questões de “transparência” e “responsabilidade” adquirem um papel central (p. 88). Segundo este autor, nesta mudança o aluno passou a ser o “foco da atenção política de educação”, “acentuando o primado da liberdade de aprender e ensinar”, que continua a ser uma das responsabilidades do Estado (p. 90).

E que dizer das controvérsias em torno das escolas livres? Que impacto têm no sistema educativo sueco? Verificam-se as mesmas questões observadas no caso dos EUA? Analisaremos esta problemática no próximo ponto.

5.2. Controvérsias em torno do programa

Conforme vimos anteriormente, as escolas livres são também escolas independentes do poder Estatal e do poder municipal, tendo por base pressupostos muito semelhantes aos das *charter schools*. Recebem a totalidade do financiamento por aluno e correspondem a cerca de 20% de todas as escolas na Suécia, mas são escolas de dimensão reduzida tendo em média 130 alunos, podendo ser operacionalizadas por diversas entidades. Wiborg (2010), diz-nos

The many different providers and schools with different profiles competing with each other for pupils would ultimately revitalise the school system and lead to better forms of school governance and improvements of teaching practises. Pupils would, in other words, achieve more. Lastly, it was also argued that private providers would lead to a more cost-effective school system as the free schools would contribute toward a more effective use of resources in the school system as a whole (p. 10).

Mas, comprovam-se esses factos? Que impacto têm realmente as escolas livres no sistema educativo sueco?

Para fazer a análise das controvérsias em torno deste tipo de escolas, usaremos uma linha orientadora ligeiramente diferente da utilizada para a análise das *charter schools*. Aqui cada pressuposto aparecerá imediatamente associado à controvérsia e aos respectivos estudos.

a) A questão do lucro e da qualidade do ensino:

A questão da possibilidade da administração ser entregue a empresas privadas podendo ter fins lucrativos é, segundo Wiborg (2010), controverso por causa da questão do financiamento atribuído pelos municípios. Não deixando de ser escolas públicas, a questão do lucro, como nos diz Cristo (2013, p. 59), é apontado como um possível risco à instrução dos alunos, pois muitas vezes as decisões são centradas no lucro e não no aluno, à semelhança do que também acontece com as *charter schools*.

Em 2007, cinco em cada seis escolas obtiveram lucros entre os 8 a 50%. (Wiborg, 2010, pp. 10-11).

Um dos acontecimentos que marcou pela negativa este tipo de gestão foi em 2013, quando a *John Bauer Organisation AB*, ou *JB Education*, (propriedade da empresa dinamarquesa *Axcel*), o maior operador de educação em escolas livres, abre processo de falência deixando sem aulas cerca de 11 000⁴³ alunos, obrigando o país a repensar as suas políticas educativas. De acordo com o publicado na comunicação social, a empresa decidiu fechar parte das escolas por falta de alunos e vender as restantes.

Continuando na questão económica, os mentores das escolas livres defendiam a perspectiva de que este tipo de escolas forneceria a mesma qualidade de ensino, mas a custos menos elevados. De acordo com Wiborg (2010), um estudo realizado pela *Swedish National Agency for Education* provou exatamente o contrário – as escolas livres representaram custos adicionais para os municípios. Este estudo, referente a 2006, demonstra que os municípios com maior percentagem de escolas livres tiveram um aumento significativo nas despesas com a Educação. Estes aumentos prendem-se com contratos de

⁴³ <http://www.reuters.com/article/us-sweden-schools-insight-idUSBRE9B905620131210>
<https://www.thelocal.se/20130531/48248>
<https://www.thelocal.se/20130612/48452>

aluguer dispendiosos de espaços e com os acordos entre sindicatos de professores e municípios (p. 15).

Lindbom (2010) fala-nos no impacto que a abertura das escolas livres teve na despesa do município, pelo menos no que diz respeito à escolaridade obrigatória. O facto de ser obrigatória leva a que cada município tenha de garantir lugar a todos os alunos em idade escolar existentes na área de residência, o que se traduz por um duplicar de despesas a nível de fornecimento de serviços caso o aluno escolha uma escola livre. O autor refere também os estudos de Fransson and Wennemo, realizados em 2003, que comprovam que, caso um aluno opte por uma escola livre, aumenta em 25 000 coroas suecas (cerca de 2.500€) a despesa do município (pp. 621- 622).

b) A questão da competição entre escolas como impulsionador da qualidade:

Em relação à questão do aumento da qualidade no ensino, Wiborg (2010, pp.12-13) refere que os estudos de Böhlmark e Lindahl, realizados em 2008, concluem pela melhoria nos resultados a curto prazo a nível do último ano do ensino obrigatório (correspondente ao 9º ano), mas que o mesmo já não se verifica a nível do secundário ou na entrada para o ensino superior. Ou seja, de acordo com o autor, não se verificam grandes diferenças nos resultados escolares no final do ensino secundário, ou no número de alunos de escolas municipais e de escolas livres que acedem ao ensino superior.

Refira-se também que não se regista equidade nesta competição, que não será justa por força dos patrocinadores, ou do carácter do grupo administrador das escolas livres, principalmente a nível do ensino secundário. Neste nível de ensino verifica-se o recurso de campanhas de estratégias de marketing para angariar alunos, como a oferta de material informático (computadores), de viagens, de material desportivo, ou de cursos com professores famosos, a que as escolas municipais não conseguem aceder (Wiborg, 2010, p. 12).

c) A questão da iniciativa parental na abertura de escolas livres:

De acordo com os seus mentores, as escolas livres podem assumir diversas formas de administração, inclusivamente por iniciativa de pequenos

grupos de pais, conforme já referido anteriormente, o que as levaria a serem diferentes pelas abordagens ou método pedagógico, ou direcionadas para um tipo de especialização profissional. Wiborg (2010) diz-nos que no início dos anos 90 grande parte destas escolas teriam as suas especificidades a nível pedagógico, ou até de carácter religioso, mas que aos poucos as famílias começaram a preferir as escolas com um carácter mais generalista. Ao contrário do que se esperava, a iniciativa parental não despertou grande interesse.

d) A questão do aumento de autonomia:

A questão da autonomia também é largamente debatida e aparece associada, tal como nas *charter schools*, a uma maior capacidade de inovação e progresso (Chapman, 2012).

As escolas livres, inicialmente, teriam um maior grau de autonomia quando comparadas com as escolas municipais e permitia-se-lhes inclusivamente que desenvolvessem um currículo próprio, ou seja, não eram obrigadas a seguir as orientações nacionais. Mas, a partir de 2010, com a implementação do *Education Act*, um instrumento regulador estatal, foram obrigadas a cumprir as mesmas diretrizes curriculares que as escolas municipais (West, 2014, p. 334). Ou seja, as escolas livres são autónomas, por um lado, mas reguladas o suficiente pelo município, pelos currículos nacionais e pelos exames nacionais obrigatórios no final do 9º ano, por outro, o que se traduz por uma pseudoautonomia.

e) A questão do sucesso escolar:

A questão do sucesso escolar, segundo vários autores, e a sua relação com as escolas livres, não é simples de analisar por dificuldades metodológicas. Contudo, o facto de existirem bases de dados completas sobre os alunos que abrangem, não só o seu desempenho escolar, mas também o meio socioeconómico em que estão inseridos, permite a existência de alguns estudos sobre o tema (Cristo, 2012, 2013; Lindbom, 2010; Musset, 2012; West, 2014; Wiborg, 2010).

Lindbom (2010, pp. 618-620) refere alguns estudos realizados por dois investigadores, Bergström e Sandström (2001, 2005 e 2010), sobre o impacto das escolas livres no desempenho dos alunos. Estes avaliam o desempenho dos

alunos através dos seus resultados nos testes nacionais e dos resultados escolares anuais e concluem que o desempenho dos alunos das escolas livres é melhor, o que causou alguns constrangimentos, principalmente entre os docentes. Mas, como defende o autor, a relação existente entre o desempenho dos alunos e a escolaridade dos pais pode ser o principal factor condicionante desta conclusão. Ou seja, por norma, na Suécia, alunos provenientes de famílias com maior nível de escolaridade tem desempenhos melhores na escola, sendo que são estes alunos que normalmente optam por frequentar escolas livres no seu percurso escolar. Acresce ainda o facto de existirem mais escolas livres nos municípios onde o número de famílias de nível socioeconómico e cultural é mais elevado.

Como nos diz Cristo (2013, p. 63), a conclusão do impacto positivo das escolas livres causou algumas discórdias entre investigadores, levando a constantes revisões de dados e novas investigações, “havendo quem tenha repetidamente verificado a fiabilidade destas conclusões, mas a relação entre as escolas livres e o desempenho escolar tem vindo a ser confirmada, com maior ou menor intensidade, pela investigação”.

Claro que os resultados no *PISA*, onde a Suécia tem “falhado” e baixado nos rankings, ano após ano, é uma das questões que mais tem sido usada pela opinião crítica aos estudos de Bergström e Sandström (e outros). No entanto, como a maioria dos alunos frequenta as escolas municipais e não as livres, os investigadores acrescentam não haver relação direta entre o desempenho no *PISA* e a existência de escolas livres (Cristo, 2013, p. 63).

f) A questão do corpo docente de excelência e da melhoria das condições de trabalho para professores:

Wiborg (2010) diz-nos que podem ser identificadas grandes diferenças no que diz respeito aos professores das escolas municipais e das escolas livres. Segundo este autor, os professores das escolas livres são mais inexperientes do que os das escolas municipais⁴⁴. A nível de formação, têm também menos formação académica os professores das escolas livres, sendo que apenas uma parte tem formação na área pedagógica de nível superior.

⁴⁴ A média de tempo de serviço para professores das escolas municipais é de 18 anos enquanto nas escolas livres os professores têm em média 6 anos de serviço (Wiborg, 2010, p. 16).

Quanto às melhorias de condições de trabalho por via da partilha de boas práticas entre as diferentes tipologias de escolas, Wiborg (2010), resume-a da seguinte forma:

Lastly, it has been shown that the competition between schools has led to less cooperation between schools. The general motivation to cooperate and exchange information on educational issues has decreased between schools since they started to regard each other as competitors with whom one does not happily share successful working methods (p.6).

O estudo revela também que as condições de trabalho pioram por causa do aumento da competição entre escolas a nível local.

Uma vez que a relação entre professores e diretores das escolas livres se assemelha à existente nas companhias empresariais privadas, principalmente nas escolas que visam o lucro, espera-se dos professores “lealdade” para com a entidade patronal, como nos diz Wiborg (2010),

Teachers employed in for-profit free schools are less independent and protected in relation to their school management and may be expected to be loyal to their employer. This makes it difficult for them to raise criticisms or official complaints without fear of being made redundant. Also, there is evidence that teachers are being put under pressure to replace students who have dropped out with new students to fill up vacant places (p.16).

g) A questão da escolha da escola e da segregação:

Como se pode observar pelo contexto educativo nos Estados Unidos, a implementação do programa *charter school* agravou a segregação racial. E que dizer do caso das escolas livres na Suécia? Verifica-se esta situação?

O consenso é de que a questão da segregação na Suécia pouco ou nada se verifica, mas que esta tem vindo a aumentar ao longo dos anos, principalmente em algumas zonas urbanas, com o aumento da imigração, o movimento de refugiados e consequente aumento do desemprego e dos índices de pobreza. Nesta zonas verifica-se que a segregação escolar é basicamente fruto da segregação das zonas habitacionais e não diretamente relacionada com as escolas livres (Wiborg, 2010, p.13; Bunar, 2010; Cristo, 2013, pp. 64-65; Lindbom,

2010, p. 624).

No entanto, alguns estudos comprovam que as políticas de escolha de escola têm vindo a contribuir para o aumento da segregação social e racial, acentuando-se nas zonas consideradas problemáticas. Wiborg (2010, p. 14) acrescenta que alguns estudos consideram que um dos motivos que leva ao aumento da segregação é o ensino individualizado. Segundo o autor, o ensino direccionado, adaptado a cada estudante, em vez de promover a equidade, aumenta a diferença entre os estudantes e entre o saber académico das turmas.

Há também a questão das famílias mais informadas que podem tirar vantagem da escolha da escola, como se verifica nos EUA. Já existem estudos que indicam que na Suécia se começa a verificar a mesma situação e que a diferença entre escolas também se acentua a nível socioeconómico. Como nos diz Musset (2012, p. 36), desde 2000, o panorama de alunos nas escolas tem vindo a mudar sendo que começa a existir uma segregação por competência, a par com o aumento da segregação entre emigrantes e nativos, também derivado do facto de que famílias com um nível cultural mais alto têm tendência a escolher as escolas livres (West, 2014, p. 342).

Quanto à liberdade de escolha e à obrigatoriedade da escola aceitar os alunos que a ela queiram aceder, vejamos o que acontece quando a escola não tem lugares suficientes.

No caso das escolas municipais e no que diz respeito ao ensino obrigatório, a questão da proximidade à residência e da existência de irmãos a frequentar a escola são os principais factores decisivos. No caso das escolas livres, a proximidade de residência não é o factor mais importante, sendo mais relevante a existência de irmãos a frequentar o estabelecimento de ensino ou o tempo de permanência em lista de espera. Ao tratar-se do ensino secundário, algumas escolas exigem pré-requisitos para a entrada, dependendo se o aluno pretende aceder ao ensino vocacional ou preparar-se para o ensino universitário. Alguns estudos provam ainda que a verdadeira escolha só existe para aqueles alunos que têm boas notas (West, 2014, p. 340-341).

Em relação ao facto da escola não poder recusar alunos na existência de vagas, o mesmo não se comprova ao tratar-se de alunos com necessidades

educativas especiais. O município pode colocar um destes alunos em determinada escola livre mas esta pode rejeitar o pedido caso considere o financiamento dado pelo município insuficiente para garantir o apoio ao aluno em questão (West, 2014, p. 340).

Apesar do efeito segregação não ser tão visível como no caso das *charter schools*, nem de serem tão expressivos os resultados das várias investigações quanto ao desempenho e ao impacto das escolas livres no sistema educativo da Suécia, na verdade, os problemas existem e começam a acentuar-se, tornando-se expressivos no desempenho dos alunos nos testes internacionais.

Sobre a segregação escolar, Bunar (2010, p. 69) questiona-se sobre o que fazer com aqueles que começam a ficar para trás⁴⁵ nas escolas municipais situadas em zonas urbanas mais problemáticas, escolas etiquetadas com os termos “*sinking ships*,” “*only for losers*,” e “*failing schools*”. Para o autor, tanto os que defendem como os que se opõem a este tipo de políticas têm razão ao defender que estas promovem a integração ou a segregação e que as conclusões a que cada um dos grupos oponentes chega depende sempre do grupo que analisam, se dos que avançam ou dos que ficam. Mas começa a ser necessário pensar em reverter este processo de separação, começar a agir em vez de se permanecer no debate.

Que impacto tiveram estas investigações na opinião pública e nos decisores políticos? E o que fazer para evitar que se acentuem as diferenças entre grupos? Vejamos o próximo ponto.

5.3.Perspectivas para o futuro do programa – encerramento ou manutenção?

Além da questão do baixo desempenho no *PISA* e do facto da Suécia ter vindo a descer na tabela da equidade social e económica, o acontecimento que mais polémica causou em torno da gestão privada das escolas públicas foi sem

⁴⁵ Numa clara analogia ao programa *NCLB*, questiona “How about those who are left behind” referindo-se aos que por terem menos conhecimento, por falta de pré-requisitos, ou serem de níveis culturais mais baixos não conseguirem aceder a certas escolas livres.

dúvida a falência da *JB Education*, já referido acima.

De acordo com o noticiado pela *Reuters*⁴⁶ em dezembro de 2013, estes acontecimentos têm afectado a opinião mundial sobre o modelo de educação sueco, fazendo repensar as medidas tomadas em prol do mercado educativo e da implementação do modelo desregulado de escolas livres. Tem sido discutido, entre outros assuntos, o papel que as empresas desempenham no fornecimento de serviços públicos como a educação⁴⁷ pois acabam por priorizar os benefícios monetários em detrimento do investimento no sucesso escolar dos alunos ou no bem estar social.

Num discurso que tenta justificar algumas das medidas adoptadas, os representantes parlamentares vêm a público “desculpar-se” por deixarem a educação “falhar”. Como diz Tomas Tobé, responsável em 2013 pela comunicação do comité de educação, citado pela *Reuters*⁴⁸, “I think we have had too much blind faith in that more private schools would guarantee greater educational quality” - o que não se tem vindo a confirmar como vimos no ponto anterior. Também o social democrata Ibrahim Baylan acabou por declarar que não estava surpreendido pela falência da *JB*, dado ser apenas o resultado da saturação de escolas livres no mercado, culpabilizando os 20 anos de políticas neoliberais.⁴⁹

A *JB Education* foi a maior falência no serviço educacional, mas não a única. Em parte devido a problemas demográficos, a manutenção das escolas provou ser mais dispendiosa do que o previsto inicialmente e nem todas as empresas estavam preparadas para um sistema instável como a Educação.

A representante de um dos maiores sindicatos de professores, o *Lärarförbundet*, apontou a facilidade com que se abre uma escola livre, a permissividade legal, como um dos factores negativos. Segundo Eva-Lis Siren, “I’ve often said it’s been easier to start an independent school than set up a hot-dog stand”, tendo sido mais importante promover o mercado, do que controlar a qualidade do mesmo.

⁴⁶ <http://www.reuters.com/article/us-sweden-schools-insight-idUSBRE9B905620131210>

⁴⁷ <https://www.ft.com/content/dc8bb3b4-29f2-11e4-914f-00144feabdc0>

⁴⁸ <http://www.reuters.com/article/us-sweden-schools-insight-idUSBRE9B905620131210>

⁴⁹ <https://www.thelocal.se/20130531/48248>

Wiborg (2010, p. 16), alguns anos antes já previa esta situação ao dizer

Since some schools are growing very fast at the expense of others, this development is expected to become even harder in the coming years. More schools are competing for fewer students as the small birth cohorts of the early 1990s are reaching upper secondary school age. At the same time, there is an increase in the number of applications for new schools, especially at the upper secondary level and in city areas. The boom of new schools is expected to result in a closing down of public as well as free schools due to shortage of students.

No entanto, e apesar da polémica, são poucos os parlamentares que ponderam regressar a um modelo regulado da educação e retroceder nas políticas de mercado implementadas, sugerindo e adotando outro tipo de medidas de controlo e de supervisão do modelo existente. O debate não se faz em torno da Educação dever ou não ser da responsabilidade total do Estado, serem públicas, privadas ou híbridas, mas sim pela responsabilização das entidades prestadoras de serviço, ou das próprias escolas pelo seu desempenho (Fonseca, 2014, p. 90) ou da proibição, por exemplo, de se obter lucros em áreas como a educação⁵⁰, parecer defendido pelo também Partido Comunista sueco.⁵¹

O Jornal inglês *The Guardian*, de 4 de maio de 2015, refere que a Suécia sempre foi vista como um exemplo a seguir no que diz respeito ao modelo de sistema educativo, mas que neste momento precisa de repensar as suas políticas e planear uma reforma educativa para voltar a ser esse exemplo e cita Andreas Schleicher⁵², um dos representantes da OCDE que diz

“It was in the early 2000s that the Swedish school system somehow seems to have lost its soul”(...)“Schools began to compete no longer on delivering superior quality but on offering shiny school buildings in shopping centres, and I think that’s the issue we are really seeing.”

Entrevistado pelo jornal, Gustav Fridolin, Ministro da Educação, considera pertinentes as recomendações do relatório da OCDE (*Improving Schools in*

⁵⁰ De acordo com o artigo da *Reuters* já citado anteriormente, num inquérito realizado a 1000 pessoas, 58% mostrou-se a favor de proibir o lucro em áreas como a educação.

⁵¹ <https://www.ft.com/content/dc8bb3b4-29f2-11e4-914f-00144feabdc0>

⁵² <https://www.theguardian.com/world/2015/may/04/sweden-school-choice-education-decline-oecd>

Sweden: a OECD Perspective, 2015) acrescentando que planeiam aplicá-las de forma a poder atingir os objetivos propostos.

Em que consistem estas recomendações? Analisando o documento chegamos à conclusão de que estas não visam o abandono das políticas de mercado educativo, mas sim a reestruturação do modelo por forma a promover um reforço da qualidade com equidade através de algumas medidas:

- reformulação do currículo (p. 98);
- identificação precoce de alunos em risco de abandono escolar (p. 66);
- integração das escolas livres no sistema de escolas municipais, delimitando ainda mais a sua autonomia (p. 102);
- apoio às famílias desfavorecidas de forma a que possam fazer melhores escolhas (pp. 101-102);
- revisão do programa de financiamento (p.100);
- pela introdução de sistemas de escolha controlada que permitam uma melhor distribuição dos alunos pelas escolas (pp. 101-102);
- certificação do pessoal docente (p. 112);
- criação de um instituto para a qualidade dos professores e líderes educacionais (p. 133);
- maior preocupação com formação inicial dos professores (p. 134);
- criar incentivos à carreira docente pelo aumento dos vencimentos dos professores, maior rigor no acesso à profissão e carreiras profissionais aliciantes (p. 135);
- desenvolver estratégias de accountability adequadas ao modelo educativo (p.144).

Como o próprio Ministro da Educação conclui na sua entrevista ao *The Guardian*, o importante continua a ser o foco no mercado e na liberdade de escolha em Educação: “The more choices that parents have in a school system, the stronger and more robust the system needs to be”.

Esperemos pelos próximos resultados nos *surveys* para saber se estas medidas realmente permitiram à Suécia subir nos rankings da educação e da

equidade social.

5. 4. Síntese Crítica

Nos últimos 30 anos muitos países da *OCDE* (segundo Musset (2010), cerca de dois terços) implementaram medidas de escolha de escola, sendo por isso largamente discutidas as suas vantagens e desvantagens. Em muitos países, o debate em torno da implementação de um sistema de escolas híbridas (públicas, mas de administração privada) tem sido marcado pelos exemplos vindos das escolas livres ou das *charter schools*. Na perspetiva de Lindbom (2010), estamos perante um discurso mais ideológico do que apoiado em conhecimento real e que oscila entre o “muito bom” e o “muito mau” (p. 627).

Refletindo sobre aquilo que já foi debatido sobre os últimos acontecimentos na Suécia e sobre os extremos das opiniões do possível impacto das escolas livres, há uma frase de Lindbom (2010) que fica: “Independent schools are not going to be the death of the comprehensive school system in Sweden, and they are not going to be its salvation either” (p. 627).

O que se pode concluir do caso da Suécia é que independentemente das críticas, das quedas nos *rankings* da OCDE, quer do conhecimento quer das condições de equidade social, nenhum partido com assento parlamentar pretende acabar com as escolas livres. Mesmo no caso das famílias, os principais interessados no sucesso educativo dos alunos, a larga maioria (cerca de 90%) concorda com a continuação do sistema (Bunar, 2010, p. 55).

Além da Suécia, outros países da Europa, como o Reino Unido e a Dinamarca, têm sistemas de escolha de escola bastante evoluídos, semelhantes ao sueco. Inclusivamente partilham redes internacionais de escolas livres, como a *Kunskapsskolan* – as escolas do conhecimento já referidas no início deste capítulo.

E, no caso português, quantos anos teremos de esperar para que o movimento das *charter schools*, ou escolas livres, que apregoando *slogans* de “sucesso educativo”, “progresso”, “aumento de qualidade”, de “liberdade de

escolha”, se instale definitivamente em Portugal?

Como diz um autor, “a palavra escolha é um símbolo político muito forte. A sua associação à liberdade pessoal e a oportunidades fazem dela um slogan de fácil difusão” que poderá dissimular todas as desvantagens que delas advém (Henig, 2010, p.55).

Analisando o *Guião para a Reforma de Estado* (GRE) apresentado pelo XIX Governo em 2013, embora não tenha sido posto em prática pela mudança de governo em 2015, podemos observar a ênfase dada às palavras “escolha”, “autonomia”, “escolas independentes” (pp. 69-75). Na sua primeira versão, aprovada a 30 de outubro de 2013, pode ler-se no índice: “3.9 – Educação: propostas de autonomia, liberdade de escolha e escolas independentes” e embora na sua versão final, de 8 de maio de 2014, este ponto passe a ter outra leitura: “3.10 – Educação: propostas para maior autonomia e liberdade de escolha”, o conceito de “escolas independentes” continua a aparecer, agora de forma menos visível e com muito menos destaque, mas podemos encontrar a seguinte definição:

Trata-se, aqui, de convidar, também mediante procedimento concursal, a comunidade dos professores do ensino estadual a organizar-se num projeto de escola específico, de gestão dos próprios professores, mediante a contratualização com o Estado do serviço prestado e do uso das instalações. Essa oportunidade garante à sociedade poder escolher projetos de escola mais nítidos e diferenciados (p. 59).

Estivemos a um passo de implementar o modelo de escolas livres em Portugal, o que acabou por não acontecer como veremos no próximo ponto, mas analisando a aprovação deste modelo na Suécia, que partiu de um consenso parlamentar sem grande oposição política, que dizer de um futuro próximo?

Como tem sido debatida esta questão nos meios de comunicação social, na arena política, ou entre investigadores na área da Educação?

No próximo ponto faremos uma análise destas questões.

6. O “QUASE PROJETO” PORTUGUÊS: ESCOLAS INDEPENDENTES

Conforme referido no ponto anterior, foi intenção do XIX Governo português implementar um sistema de ‘escolas independentes’ que não foi posto em prática, daí o “quase projeto” referido no título deste ponto.

Mas antes de analisarmos o contexto em que surge e o porquê de não ter sido implementado, façamos uma pequena análise da realidade portuguesa na mesma altura em que começaram a ser implementadas políticas neoliberais nos países referidos anteriormente neste trabalho.

A partir da primeira república (1910-1926) assiste-se em Portugal a uma “nacionalização do ensino” em que o Estado é o principal responsável pela prestação de serviços educacionais – o chamado “Estado-educador”, função também assumida durante todo Estado Novo (1933-1974). O Estado, de forte cariz centralizado, é responsável pela “educação nacional”, pelo currículo académico, “organização das escolas, dos professores, dos alunos e processos de ensino” (Formosinho & Machado, 2014, p. 14).

Após o 25 de abril de 1974, vive-se um período de forte democratização e de expansão das políticas sociais e iniciam-se vários processos de reformas educativas (Afonso, 2002, p. 33).

É sobretudo na década de 80 (séc. XX) que se começa a repensar o modelo de escola dependente do Estado (Machado et al., 2014, p. 10). Em 1985, o X Governo⁵³ cria a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) com o objetivo, como o próprio nome indica, de reformar o sistema educativo visando uma resposta oportuna e eficaz aos desafios decorrentes da adesão à Comunidade Económica Europeia ou da “emergência de uma nova sociedade de inteligência, de criatividade, de formação permanente e de justiça social”. No documento que origina esta Comissão, destacam-se a necessidade de

⁵³ X Governo Constitucional de Portugal, constituído pelo PSD em 1985 tendo como primeiro ministro Aníbal Cavaco Silva, terminou o mandato em agosto de 1987, consequência da aprovação de uma moção de censura na Assembleia da República.

“descentralizar a administração educativa” e “modernizar o sistema educativo” e assegurar a qualidade do serviço prestado. (Afonso, 2002, p. 37).

Esta comissão inicia os seus trabalhos na eminência da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, ainda em fase de discussão na Assembleia da República – a Lei nº 46/86 viria a ser publicada a 14 de outubro de 1986 – e apresenta as linhas orientadoras que pretende seguir num documento intitulado *Projeto Global de Atividades*. Neste documento são apresentados os diversos “pontos de crise” que necessitam ser resolvidos, dos quais Afonso (2002) evidencia três: “a escolaridade obrigatória não ser integralmente cumprida”, nem promotora de sucesso educativo; reduzidos meios de apoios de ação social; e por fim, o facto do ensino privado ser “assumido e apoiado, apenas, enquanto supletivo do ensino público (p. 38).

Saliente-se o paradoxo existente nos pontos de crise enunciados, de acordo com o mesmo autor, também patente nas reformas realizadas ao longo da década de governação pelo PSD (X, XI e XII Governos Constitucionais⁵⁴): por um lado, incentiva-se o crescimento do Estado enquanto fornecedor de serviços e de promotor de igualdade de oportunidades, mas, por outro, tenta-se diminuir o seu poder valorizando-se a iniciativa privada e a liberdade de ensino (Afonso, 2002, p. 38).

Segundo Formosinho e Machado (2014), nesta fase da CRSE, o debate centrava-se na “desburocratização da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações e da participação de todos os interessados na sua gestão” (p. 20). Assistia-se também a uma intenção de “abandonar a prática de tomada de decisões a nível central” (p. 21), impulsionando-se um “programa de reforço de autonomia das escolas”⁵⁵ e de políticas de territorialização (p. 22).

De acordo com Afonso (2002), embora os X e XI Governos se centrassem na reforma educativa como “imposição do próprio processo de modernização” é

⁵⁴ Após a moção de censura ao X Governo Constitucional, o XI Governo é formado pelo PSD, conforme o resultado das eleições de agosto 1987. Este termina em outubro de 1991 no termo da legislatura. Segue-se o XII Governo, também formado pelo PSD, terminando em 1995. Ambos tiveram como primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva.

⁵⁵ Consagrado pelo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro (Formosinho & Machado, 2014, p. 21).

apenas no programa do XII Governo que se introduz o conceito de “modernizar” o próprio sistema educativo (pp. 45-49). Para o autor, é nesta altura que se torna mais fácil de identificar a influência neoliberal nas políticas educativas, pois passam as ser introduzidos os conceitos de “qualidade” e aumento de “eficiência”. No entanto, afirma que continua a ser uma “política híbrida e relativamente moderada” (p. 52) quando comparada à sua expressividade noutros países. Conforme nos diz,

Dado que muitos dos elementos e marcas tendencialmente neoliberais ou não passaram dos discursos enquadradores à promulgação das políticas ou, dada a especificidade da realidade portuguesa e do sistema educativo, assumiram configurações extremamente ambíguas e contraditórias ou, ainda, quando foram implementados, não produziram os efeitos verificados em outros contextos, talvez seja mais rigoroso considerar que o que se devolveu entre nós, na década em análise, aponta mais no sentido de um *neoliberalismo educacional mitigado*⁵⁶, resultante das pressões contraditórias exercidas pelos diferentes grupos e interesses sociais que participaram, directa ou indirectamente, na definição de política educativa, do que no sentido da assunção inequívoca de todos os traços e dimensões, que em outros países, foram considerados expressivos e definidores das políticas de *nova direita* (Afonso, 2002, p. 59).

No período a que se refere esta breve análise (1985-1995), em Portugal e de acordo com os autores citados acima, as políticas neoliberais não se fizeram sentir com a mesma intensidade verificada noutros locais. No mesmo período de tempo vemos surgir, entre outros, os programas em estudo neste trabalho – as *charter schools* nos EUA e as *escolas livres* na Suécia. Estes programas apenas vão surgir (e de forma teórica) no contexto político português cerca de 25 anos depois. Mas vejamos em que contexto no próximo ponto.

⁵⁶ Martins (2009), num estudo realizado por si, volta a referir este termo ao constatar que se assistia, em Portugal (à data do estudo) à existência de apenas “alguns elementos da agenda neoliberal. Um destes elementos consiste no *gerencialismo*, enquanto que outros elementos, como o do quase-mercado, não são objecto das referidas políticas”. Além de que o quase-mercado educativo aparecia impulsionado pela divulgação de *rankings* por via não-política, ou seja através da “sociedade civil” (pp. 283-284).

6.1. Origem do “quase projeto” escolas independentes e as vozes favoráveis

As palavras “autonomia”, “descentralização”, “desburocratização”, “liberdade de escolha” são uma constante do discurso político, mesmo quando se fala de Educação nos documentos produzidos durante o XIX governo que serviram de base a este subponto.

No GRE (2014), enumerou-se o que mais se devia “fazer para robustecer a liberdade de escolha das famílias” (p. 58). Além da “municipalização” e das “escolas independentes”, referia-se também a importância de fomentar e incentivar o Ensino Particular e Cooperativo e introduzir o “cheque-ensino”, como instrumento de reforço da liberdade de escolha” (p. 60).

Ao analisarmos o Programa apresentado pelo XIX Governo de Portugal⁵⁷, anterior ao GRE (2014) já referido, algumas das medidas apresentadas já denunciavam o carácter neoliberal das políticas educativas, o que faria prever a emergência de uma proposta de “escolas independentes”.

Nas páginas 113 a 117 do documento destacavam-se as palavras “autonomia”, “desburocratização”, “liberdade de escolha”, “descentralização”, uma constante, aliás, ao longo de todo o documento e não em relação apenas à Educação. Podiam ler-se, entre outros, alguns objetivos que especificavam e confirmam esta observação: “Estabelecer e alargar contratos de autonomia” [...] “para garantir a diversidade”; “Desenvolver progressivamente iniciativas de liberdade de escolha para as famílias em relação à oferta disponível [...]”; “Proceder a uma intensa desburocratização [...]”; “Implementar modelos descentralizados de gestão de escolas” (p. 113).

Das medidas apresentadas pelo então governo, a que teve maior visibilidade foi o processo de descentralização e transferência de competências para o município “no domínio dos estabelecimentos de ensino, em cada

⁵⁷ Governo constituído em junho de 2011, sob a presidência de Aníbal Cavaco Silva, formado com maioria relativa PSD, liderado por Pedro Passos de Coelho e com um acordo de governo com o CDS, liderado por Paulo Portas. Cessou funções em outubro de 2015.
(<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19.aspx>)

comunidade e município, integrando as escolas nas suas comunidades locais” (p. 116). Este processo passaria pela “contratualização com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses de um novo modelo de delegação de competências correspondente aos objectivos acima enunciados” (p. 117), num projeto de escolas municipais que muito se assemelha ao existente na Suécia e em outros países da OCDE.

Uma outra medida prendia-se com a “defesa da política de contratos de associação com estabelecimentos de ensino particular e cooperativo que prestam serviço público de ensino em regime de contrato com o Estado” (p. 117).

Estas medidas foram obviamente debatidas publicamente, causando bastante polémica, mas que ainda assim acabariam por ser implementadas, ainda que de forma parcial, no caso da delegação de competências para o município (com o chamado “Programa Aproximar”).

Mas verifique-se especificamente o conceito “escolas independentes”, em que contexto surge e como foi debatido na comunicação social e na arena política, que é exatamente a questão central deste trabalho.

São evidentes os traços comuns entre a definição apresentada no GRE e a definição que Glenn (2008) apresentou na conferência, em Lisboa, do Fórum para a Liberdade de Educação (FLE)⁵⁸ que, como o próprio nome indica, é um dos locais onde se debate esta questão, apresentando-se pareceres sempre favoráveis à implementação de medidas que promovam a liberdade de escolha da escola, entre os quais a dinamização de projetos semelhantes a este tipo de escolas “semi-autónomas”.

Relembremos uma definição do conceito *charter school* do autor referido no parágrafo anterior:

Charter schools are semiautonomous public schools, founded by educators, parents, community groups or private organizations, that operate under a written contract with a state, district or other entity. This contract, or charter, details how the school will be organized and managed, what students will be taught and expected to achieve, and how success will be measured. [...] The basic charter concept is simple: Allow a group of teachers or other would-be educators to apply for permission to open a school (p. 3).

⁵⁸ <http://www.fle.pt/espacofle/a-urgencia-da-liberdade/>

[...] They operate on the basis of parental choice (p.6).

E compare-se com o definido no GRE (2014) referido no ponto anterior:

Trata-se, aqui, de convidar, também mediante procedimento concursal, a comunidade dos professores do ensino estadual a organizar-se num projeto de escola específico, de gestão dos próprios professores, mediante a contratualização com o Estado do serviço prestado e do uso das instalações. Essa oportunidade garante à sociedade poder escolher projetos de escola mais nítidos e diferenciados (p. 59).

São evidentes as palavras “contrato” com uma entidade estatal comprovando-se o carácter híbrido entre o público e o privado, a possibilidade de ser administrada ou gerida por professores, a possibilidade do aumento da escolha pela diversidade de projetos.

O termo “escolas independentes” tornou a aparecer posteriormente no *Programa Eleitoral – Portugal à Frente*, apresentado pela coligação PSP/CDS, às legislativas em 2015, bem como na *Carta de Garantias* associada ao programa eleitoral, com a justificativa de que estas seriam fundamentais no combate ao abandono escolar, insucesso escolar e uma aposta na qualidade. Sobre o título “Valorizar as pessoas”, podemos ler na página 13:

Os Portugueses contam connosco para intensificar o esforço que permite a redução sustentada do abandono escolar ou para ir mais longe nos contratos de autonomia que favoreçam a diferenciação dos projetos escolares na rede pública. Em paralelo, é importante acentuar as condições para o surgimento de escolas independentes, geridas por professores no sector público.

Dos investigadores com pareceres favoráveis, Raymond et al. (2012) e Cristo (2013), também baseados na análise de outros contextos educativos, onde se incluem os EUA e a Suécia, são peremptórios ao afirmar que a questão da autonomia e do fomento da liberdade de escolha pela dinamização de projetos híbridos ou pelo apoio ao sector privado são próprios da evolução da sociedade e dos sistemas educativos.

Mas Cristo (2013) aponta também as desvantagens associadas às escolas

livres e às *charter schools*, não omitindo as falhas que deles advém como o aumento da segregação social/educativa. Como o próprio nos diz em conclusão da sua análise, o objetivo dos estudos são a aprendizagem e não a implementação imediata e não ponderada:

Esperamos que este estudo contribua para a reflexão e para o debate públicos em três aspectos. [...] que aumente o conhecimento acerca de outros sistemas educativos, suscitando no leitor a vontade de aprofundar a sua informação sobre as políticas educativas em geral. [...] que contribua para o esclarecimento dos conceitos relacionados com estas políticas públicas, nomeadamente sobre o significado de autonomia escolar e sobre o modo como esta se manifesta em diversos sistemas educativos. [...] que torne o debate público mais guiado por aspectos quantitativos do que por mitos ideológicos (pp. 100-101).

Acabamos por ter, não um grande apelo ao projeto, mas apelo ao debate e à criação de condições para que o mesmo pudesse ser implementado.

E o que dizer da oposição? Vejamos então de que forma se fez sentir no próximo ponto.

6.2. A oposição ao “quase projeto” escolas independentes

A divulgação da primeira proposta para o GRE, ainda em 2013, e o consequente documento definitivo, de 2014, trouxe para a comunicação social, a par dos elogios à iniciativa de entidades como a FLE, os primeiros pareceres opostos ao projeto “escolas independentes” pelos principais sindicatos de professores.

O secretário geral da Federação Nacional de Educação (FNE) acusou o Governo de se demitir das suas funções e “responsabilidade de garantir a universalidade e equidade” em Educação⁵⁹.

O Sindicato Independente de Professores e Educadores (SIPE) também se colocou contra a intenção do Governo privatizar escolas, acrescentando que a

⁵⁹ <http://www.dn.pt/politica/interior/fne-citica-sinais-de-desresponsabilizacao-na-educacao-3506643.html>

escola pública não deve ser propriedade de ninguém, o que ainda se pode encontrar no seu site oficial: “A escola pública é um bem de todos. É nossa. O ensino público e as escolas são de todos os portugueses. Não estão à venda!”⁶⁰. O SIPE questionou ainda o Ministério da Educação e Ciência sobre o que pretende ser vendido, se as escolas públicas fechadas, se agrupamentos em funcionamento, ou se se trata do financiamento de novas escolas, acrescentando que se tratava apenas de “mais uma forma camuflada de financiar lóbis privados e emagrecer o financiamento público”⁶¹.

Já o Sindicato dos Professores do Norte (SPN), membro da Federação Nacional dos Professores (FENPROF) alongou-se mais no seu parecer salientando que das medidas apresentadas poderiam

“resultar a desresponsabilização do Estado central pelo financiamento da educação pública, com grave prejuízo ao nível da igualdade de oportunidades e da qualidade do ensino, [...] resultar o reforço do controlo sobre as escolas, sujeitas a uma espécie de centralismo local, [...] resultar o desenvolvimento de processos arbitrários e pouco transparentes de seleção de pessoal, com o aumento do clientelismo, do sentimento de insegurança e da desmotivação dos professores”⁶².

A FENPROF, pela voz do seu secretário geral, destacou a necessidade de se combater, a par da municipalização e da desvalorização da escola pública, a privatização do ensino através da criação das escolas independentes, tendo lançado o *Apelo em Defesa da Escola Pública* que incluía diversas formas de luta contra as medidas apresentadas pelo XIX Governo.

E o que dizer da oposição política? Como abordaram este projeto?

O Bloco de Esquerda, no seu *Manifesto Eleitoral* (2015) começou por criticar fortemente as políticas de direita afirmando que estas promoveriam, acima de tudo, a falta de equidade e justiça social. Podemos ler o seguinte:

A direita abomina o Estado Social e maltrata os serviços públicos porque é contra a universalidade dos direitos sociais. [...] A direita tem uma visão mercantil e assistencialista que questiona e elimina esses direitos. Mercantil porque os quer

⁶⁰ http://www.sipe.pt/?op=3&it=pesquisa_res&LG=0&mop=54&ptermo=escolas+independentes

⁶¹ <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/escola-guia-da-reforma-do-estado-escolas-independentes-site-professores-tvi24/1505393-4071.html>

⁶² <http://www.spn.pt/Media/Default/Info/12000/300/40/1/10spnposicao.pdf>

entregar à exploração dos privados e porque impõe o seu pagamento – “quem quer saúde, pague-a” é um velho lema da direita. E, assistencialista porque quer o Estado Social reduzido a serviços mínimos e de má qualidade, destinados aos cidadãos socialmente excluídos e marginalizados, aos mais pobres entre os pobres (p. 14).

Defendem os bloquistas que as organizações escolares devem regressar à gestão democrática e prometem combater “a territorialização político-partidária das escolas e as decorrentes tentações autoritárias e privatistas” (p. 19), não fazendo, porém, referência direta às “escolas independentes”.

Já o *Programa Eleitoral de 2015* do Partido Comunista Português (PCP) era bem específico neste aspecto. Na página 60 podíamos ler, sob o capítulo V, “Promover a educação, a cultura e a investigação na construção do futuro”, em defesa da “Escola Pública, Gratuita, de Qualidade e inclusiva”, uma série de críticas relacionadas com o “desinvestimento na Educação”, “com cortes orçamentais que colocam Portugal na cauda dos países da OCDE em financiamento da educação pública”. E surgia também a crítica direta ao “favorecimento do ensino privado, pela criação das “escolas independentes”, a abertura de um novo tipo de contratos de associação (que não se limita a garantir resposta educativa onde a pública não chega, mas a fazer-lhe concorrência directa), e o cheque-ensino”.

Na voz, não totalmente desfavorável, mas mais cautelosa, dos investigadores na área da Educação, Paulo Guinote (2014) fala-nos principalmente na falsa questão da liberdade de escolha da escola e na questão da autonomia. Para o autor um projeto de autonomia aliado à gestão careceria além de todo um contexto social, económico e político favorável, de uma implementação prévia de carácter experimental (p. 106).

Para o autor esta autonomia só é viável quando “baseada na confiança e na partilha” entre os vários atores envolvidos e com alguns princípios orientadores: “organização curricular mínima, com carga horária mínima para um núcleo de disciplinas essenciais”, criando espaço à diversificação de oferta adaptável ao contexto educativo; definição de regras de matrícula – o que se, por um lado, evita a segregação, por outro diminui a liberdade de escolha; definição de regras em relação ao serviço de docência – habilitação necessária, direitos e

deveres bem definidos, regras concursais que limitem a um mínimo a contratação direta pela escola, para se evitarem as discrepâncias observadas por exemplo no contexto dos EUA; enquadramento jurídico para a organização das escolas que permita diferentes soluções de gestão (p .51-52).

Partindo da análise do sistema educativo nos EUA e principalmente sobre as *charter schools*, Guinote diz-nos que neste tipo de escolas “os alunos não apresentaram ganhos globais nas suas aprendizagens, os professores perderam a liberdade profissional e laboral, o sistema em si não melhorou o seu desempenho e apenas alguns grupos empresariais terão conseguido acumular alguns lucros” (p. 105).

Diz-nos também que a “novidade nem sempre assegura a qualidade” e que essa, a “qualidade”, deve ser assegurada por mecanismos de regulação que fiscalizem e assegurem também a equidade em Educação (p. 106).

6.3. O fim do “quase projeto” e as novas políticas de influência neoliberal

Com a maioria relativa conseguida pela Coligação Portugal à Frente nas legislativas de outubro de 2015, formou-se o XX Governo Constitucional⁶³. No seu *Programa Governamental* podia ler-se na página 13 um reforço do citado acima:

Os Portugueses podem contar com a intensificação do esforço que permite a redução sustentada do abandono escolar precoce ou para ir mais longe nos contratos de autonomia que favoreçam a diferenciação dos projetos escolares na rede pública. Em paralelo, é importante acentuar as condições para o surgimento de escolas independentes no setor público (p.13).

e na página 15 acrescentava-se a possibilidade das escolas independentes partirem de projetos, não só de professores, mas também de pais, ou de iniciativa

⁶³ Governo formado em outubro de 2015, sob a presidência de Aníbal Cavaco Silva, formado com maioria relativa da coligação Portugal à Frente (PSD/CDS - PP). Demitido em novembro de 2015 por moções de rejeição ao programa do Governo. (<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19.aspx>)

privada em consórcios com os municípios:

A diversificação da natureza institucional das escolas, nomeadamente pelo incentivo ao desenvolvimento de modelos inovadores, tais como escolas independentes, que garantam o serviço público de educação, a partir de projetos liderados por professores do setor público ou consórcios integrando encarregados de educação, municípios ou IPSS, com base em concursos públicos e mediante a celebração de contratos-programa (p. 15).

Com a demissão deste Governo e constituído o XXI Governo por forças políticas opostas, termina o debate em torno da implementação das “escolas independentes” deixando muitas questões por responder: quem realmente poderia candidatar-se a uma escola independente? Apenas pais, professores, associações, ou consórcios com os municípios, conforme o previsto no Programa? Ou abrir-se-ia a possibilidade a iniciativas privadas do mundo empresarial? Poderiam estas ter fins lucrativos à semelhança de algumas escolas livres ou *charter schools*? E estariam os pais, ou os professores mesmo interessados em abrir, gerir uma “escola independente”? Seriam, como as *charter schools*, de carácter laico, ou poderiam partir de iniciativas religiosas, como algumas escolas livres? E qual a tipologia? Uma escola não-agrupada? Um agrupamento? Estabelecer-se-iam limites ao número de alunos? De turmas? De ciclo? E em relação ao recrutamento de professores? Seguiria um modelo empresarial? No caso dos contratos serem atribuídos a um consórcio municipal, como seria feito o recrutamento? Por candidatura? Ou por subcontratação de empresas prestadoras de serviços, como já acontece em alguns locais com as Atividades de Enriquecimento Curricular? Quanto à autonomia, até que ponto seriam realmente autónomas estas escolas? Poderiam, além do Projeto Educativo, definir o seu próprio currículo, ou direcioná-lo para uma área específica, ou seja especializando o ensino, tal como acontece em algumas escolas livres na Suécia, por forma a promover diversidade de oferta? E como seria feito o financiamento? Diretamente à escola? Por *voucher* à família do aluno? Ou por financiamento privado de empresas, associações ou fundações? E que alunos? Seriam acionados mecanismos de escolha de alunos por aptidões, desempenho/capacidade, como se verifica em algumas das escolas livres? Que

prioridades teriam na matrícula, seria uma questão residencial ou de ordem de chegada como na Suécia?

Pela análise do panorama americano ou sueco obviamente que não conseguimos responder as estas questões. Podemos no entanto estabelecer comparações entre promessas cumpridas e não cumpridas, entre pareceres favoráveis e desfavoráveis e aprender com as experiências realizadas nesses países, ou seja, fazer uma análise para reflexão e não para ser plagiada no nosso sistema.

Na realidade, não se podem plagiar medidas estabelecidas há décadas em alguns países como na Suécia, ou nos EUA, e decalcá-las em Portugal achando que simplesmente funcionarão e que serão a melhor forma de acompanhar a evolução das sociedades. As diferenças estruturais das sociedades são enormes e mesmo a nível de envolvência na questão dos debates sobre Educação, que de acordo com Fonseca (2014) e Raymond et al. (2012), em Portugal, por oposição à Suécia, se faz de forma “ideológica”, com pouco acesso a informação e praticamente por oposição de orientações políticas.

E o que dizer do debate baseado na oposição política? Será o debate sobre liberdade de escolha e o quase-mercado da Educação uma questão de mera oposição política, uma luta entre esquerda e direita?

Verificámos que mudança de Governo, do XX para o XXI pôs um fim no debate sobre as escolas independentes em contexto português e provocou o retrocesso de algumas políticas de fomento de mercado, nomeadamente no corte do financiamento de escolas privadas, no fim de alguns contratos de associação e na não implementação do *voucher* educativo.

Mas se analisarmos o Programa do XXI Governo continua notório o cariz neoliberal de algumas medidas, apesar de moderar algumas políticas de liberdade de escolha e de começar por criticar as políticas de privatização inerentes ao governo anterior. Podemos ler, por exemplo no capítulo IV,

Nos últimos anos revelou-se um constante preconceito em relação ao Estado e ao setor público, preferindo a via da privatização, da redução dos serviços públicos estratégicos e centrais do Estado e da diminuição da sua massa crítica e dos seus

quadros. Este caminho de privatização é rejeitado neste Programa de Governo, garantindo-se que não se fará nenhuma nova concessão ou privatização. Tal resulta de uma visão do papel do setor público assente no preconceito de que os privados são mais competentes e eficazes do que o Estado (p. 40).

Um pouco mais à frente, na página 80, aparece um ponto 7 com tema “Assegurar a regulação eficaz dos mercados”. Ponto que enfatiza a necessidade de um estado forte, mas menos burocrático, na regulação do mercado, uma contradição já abordada anteriormente neste trabalho. Também no ponto 9 do mesmo Programa, sob o tema “Descentralização, Base da Reforma do Estado” (p. 87), promete-se o reforço da autonomia local e mantém-se o processo de transferência de competências/poderes para os municípios:

Os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pelo que será alargada a sua participação nos domínios da educação, ao nível do ensino básico e secundário, com respeito pela autonomia pedagógica das escolas, da saúde, ao nível dos cuidados de saúde primário e continuados, da ação social, em coordenação com a rede social, dos transportes, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública e das áreas portuárias e marítimas (p. 89).

Se, por um lado, se trava a privatização da gestão da escola pública, se se repensam os financiamentos das escolas privadas e se se limitam ou terminam outros contratos de associação, por outro defende-se claramente a descentralização e a transferência de poderes para o município, ainda que de forma parcial. Mas convém relembrar que foi desta forma que começaram a ser implementadas políticas do foro neoliberal na Suécia há cerca de duas décadas, terminando num processo de desregulação da Educação com a introdução das escolas livres.

6.4. Síntese crítica

Cristo (2013), em conclusão dos seus estudos sobre outros sistemas educativos que implementaram este modelo de escolas, questiona:

O que podemos nós, portugueses, reter destes exemplos? Sem cair em tentações de importar sistemas educativos por inteiro, o conhecimento dos sistemas dos nossos parceiros internacionais é um importante contributo para a reflexão acerca do nosso próprio sistema – *sobre as suas características positivas e negativas, e sobre o modo como o melhorar* (p. 100).

Sem dúvida que, acima de tudo aprender com o que se tem feito, mas acima de tudo refletir sobre essa ação.

Concluindo e ao analisarmos o contexto em que surgiram as *Charter Schools* nos EUA e as *escolas livres* na Suécia, os seus pressupostos, objetivos, promessas cumpridas, não cumpridas e no *zapping político*⁶⁴ a que se assiste em Portugal aliada à facilidade com que adoptam reformas e ideias oriundas de países considerados mais evoluídos, não podemos deixar de pensar num futuro, próximo ou mais distante e que...

...se em determinados momentos gostaríamos de ver os processos de reforma educacional, ainda que importados de outros contextos geográficos, sem a fadiga e o desânimo que a viagem lhes causou, muitas outras vezes, suspiramos: venturoso *Jet lag* (Costa, 2009, p. 6).

⁶⁴ Expressão usada por Estêvão para definir no alternar de políticas adotadas pelo Governo português. (Estêvão, 2013, .p 78)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os documentos analisados, todas as mudanças, todas as medidas implementadas ou ponderadas, fazem-nos refletir obrigatoriamente sobre o futuro da Educação. Mas como nos diz Nóvoa (2009), “pensar no futuro é um exercício arriscado” mas que nos permite antever os caminhos a percorrer, de forma a podermos organizar o presente (p.1). Organizar, reorganizar, reformar, não pela importação de políticas de sucesso parcial, também questionáveis no próprio país, mas de forma consciente e ponderada (Guinote, 2014, p. 11).

Como nos diz Paraskeva (2010, p. 45), não existe uma fórmula única para uma reforma, mas que esta se deve basear: num compromisso de igualdade; na defesa de níveis elevados a serem atingidos por todos os alunos; no reconhecimento das necessidades reais da sala de aula, dos alunos, dos professores; em parcerias entre alunos, pais e comunidade; num currículo perspectivado como um continuum de tomada de decisões; na criação de condições para a colegialidade e inovação; na defesa da escola como um bem público; na diversidade cultural; na promoção de uma educação justa e igual.

Segundo o autor, “importa sim, melhorar todo o sistema de educação para que os pais não sejam obrigados a escolher, a competir por uma pequena seleção de escolas” (Paraskeva, 2010, pp. 45-47, pp. 72-73). Melhorar a Escola Pública, não pela concorrência direta das escolas privadas, ou pelas políticas de escolha, mas por agir diretamente na Escola Pública. Ou seja, pela valorização do pessoal docente enquanto profissional crítico e reflexivo, que contesta, que apresenta soluções, que exige alternativas viáveis e pela criação de “espaços de resistência” que aliam a capacidade de reflexão com a mudança, ou seja, não só a reflexão crítica, como a ação crítica (Hill, 2003, pp. 42- 45).

De acordo com os opositores às soluções neoliberais, “a educação deve permanecer um direito universal de todos os membros da comunidade nacional, da responsabilidade do Estado. Estes recusam ver a educação como um serviço sujeito às leis de oferta e procura e alegam que, se tal lógica imperar, o acesso será feito em função da capacidade de aquisição de cada um” (Bóia, 2003, p. 92).

Também Giroux refere que precisamos de repensar “o significado de política, correr riscos, exercer a coragem necessária para exigir as condições pedagógicas, visões e projetos económicos que fazem da promessa de uma democracia e de um futuro diferente algo pelo qual vale a pena lutar” (p.144).

Ao longo deste trabalho foram analisados conceitos relacionados com a emergência das *charter schools* e das *escolas livres* e os respectivos sistemas educativos e como todos os trabalhos de investigação, independentemente dos métodos de pesquisa usados, são trabalhos inacabados que necessitam de serem complementados num futuro.

Um trabalho sobre um projeto não implementado acaba por ter bastantes limitações, uma vez que em Portugal e sobre a sua aplicabilidade no contexto Português, pouco foi debatido. Sendo que as principais vozes favoráveis advêm do então Governo e as desfavoráveis dos partidos da oposição, dos sindicatos que acusam o Governo de querer privatizar a Educação e renunciar às suas funções, conforme vimos na análise dos vários depoimentos dos mesmos à comunicação social e da análise dos manifestos ou programas eleitorais.

Mesmo os investigadores são poucos efusivos em relação ao tema. As principais opiniões dos investigadores, como Raymond et al. (2012), Cristo (2013), Guinote (2009; 2012), partem da análise do que tem sido feito noutros países, onde as realidades sociais são bem díspares da realidade portuguesa e independentemente da sua tendência para favorecer ou criticar a medida, concordam que o discurso é fundamentalmente de carácter ideológico, tal como Lindbom (2010) citado acima, e que oscila entre extremos, entre o pessimismo e o optimismo.

Contudo, não podemos distanciar-nos da importância do discurso ideológico, que

ocupa um lugar importante e legítimo no debate público [...] mas esta não pode servir, como muitas vezes acontece, para legitimar posições que são, a vários níveis, contrariadas pelas evidências empíricas. Afinal, estando em causa o futuro dos jovens portugueses e, forçosamente, do país, o mínimo que se pode exigir a uma pessoa interessada na educação é que tenha presente a realidade dos factos e como ambição a defesa dos interesses dos jovens e das respectivas famílias. É esse o debate público de que Portugal precisa (Cristo, 2013, p. 100).

Imensas questões ficaram por responder sobre a implementação de um projeto de escolas independentes em Portugal. Os estudos realizados com base nas experiências de outros países mostram-nos que nem todo o sucesso foi conseguido e que estas acabaram por levar a uma diminuição da equidade e aumento da segregação escolar, mesmo numa sociedade onde isso pouco ou nada se verificava, como no caso da Suécia.

No contexto português, seria interessante pegar em algumas das questões colocadas acima e realizar um estudo que permitisse auscultar as opiniões dos vários autores envolvidos num potencial projeto “escolas independentes” no futuro:

- Na possibilidade de se constituírem “escolas independentes”, nos moldes das *charter schools* ou das *escolas livres*, estariam as famílias realmente interessadas em frequentá-las? Em geri-las? E as associações (IPSS)? E os municípios? E as empresas?

- Concordariam, famílias, professores, associações ou o município com a existência dessa possibilidade e porquê?

Muitas outras questões poderiam ser colocadas e embora o projeto tenha sido retirado das metas do atual Governo, isso não significa que num futuro não possa voltar a existir, e precisamos de nos preparar para o futuro, como nos diz Nóvoa (2009).

Aliás, são vários os autores que apresentam projetos semelhantes como possíveis cenários para a Educação no futuro.

Nóvoa (2009) apresenta três perspectivas para o futuro da Educação, sendo que a que nos interessa é a primeira pois coincide com a questão da liberdade de escolha e da diversidade de escolas. Nóvoa denomina-a de “Educação Pública, Escolas Diferentes” e assenta numa tipologia de escolas envoltas em ideologias “particularmente sedutoras” de Educação como “bem privado” e diversificadas, fruto da globalização, da crescente “abertura à diferença” como oposição à “homogeneização” que foi acontecendo ao longo do século XX, que se traduzem numa maior liberdade de escolha (pp.10-11). Numa

diversidade que assenta na liberdade de organizar escolas: por contratos com várias identidades; pela diferenciação de projetos educativos baseados em iniciativas de professores e/ou associações pedagógicas; pela diferenciação de percursos escolares baseados em acordos com sociedades científicas ou universidades (p. 11).

Contudo, na perspetiva de Nóvoa esta diversidade contribui mais para uma “tribalização” da sociedade do que para uma sociedade coesa e desenvolvida, no sentido em que

No dia em que cada grupo social ou religioso tiver a sua própria escola, fundada em crenças e valores próprios, a acção pedagógica tornar-se-á mais coerente e harmoniosa. Mas, pelo caminho, perder-se-á uma das principais qualidades da escola pública, a possibilidade de instaurar narrativas partilhadas e culturas de diálogo (p. 10).

Como já vimos anteriormente neste trabalho, o sentido em que evoluem os sistemas educativos depende muito da forma como nos deixamos influenciar politicamente pelos restantes sistemas educativos à nossa volta. E como nos diz, Nóvoa (2009), “são muitos os futuros possíveis. Mas só um terá lugar. E isso depende da nossa capacidade de pensar e de agir (p.15).

BIBLIOGRAFIA:

- Afonso, A. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 139–164. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>.
- Afonso, A. (2002). O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa década de Governação Social Democrata. In L. Lima, & A. J. Afonso. *Reformas da Educação Pública - Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 33-59) Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, A. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona da Educação*, (13), 13–19.
- Afonso, N., & Costa, E. (2009). A influência do Programme for International Student Assessment (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo. *Revista de Ciências Da Educação*, (10), 53–64. Retrieved from <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/5667>.
- Afonso, N., Costa, E. (2011). A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In j. Barroso & N. Afonso (org.). *Políticas Educativas – Mobilização de Conhecimento e Modos de Regulação* (pp. 155-189). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Albarello, L., Digneffe, F, , Hiernaux, J., Maroy, C. Ruqoy, D. & Saint-Georges, P. (2011). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial. Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Gaia: Fundação Manuel Leão.

-
- Ball, S. (2004). Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educação & Sociedade*, 25. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>.
- Barroso, J. (2003). O Estado e a Educação: A regulação transnacional, a regulação nacional e a micro-regulação local. *A Escola entre o Estado e o Mercado: O Público e o Privado na Regulação da Educação*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, pp. 53-74.
- Barroso, J. (2004). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (orgs.), *Políticas e Gestão Local da Educação* (pp. 13-22). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas*, (12 e 13), 13-25.
- Barroso, J. & Afonso, N.(org.) (2011). *Políticas Educativas – Mobilização de Conhecimento e Modos de Regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J., & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*, 897–921. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a08v2484.pdf>.
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2004). *A Privatização da Educação - Causas e implicações*. Porto: ASA.
- Bell, J. (1997). *Como Realizar um Projeto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Betts, J. R., & Tang, Y. E. (2014). *A Meta-Analysis of the Literature on the Effect of Charter Schools on Student Achievement*. Washington: Center on Reinventing Public Education.

-
- Bóia, J. M. P. (2003). *Educação e Sociedade - Neoliberalismo e os desafios do futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Bunar, N. (2010). The Controlled School Market and Urban Schools in Sweden. *Journal of School Choice*, 4(1), 47–73. <http://doi.org/10.1080/15582151003626418>.
- Canosa, M. (2010). Casi-mercados, segregação escolar y desigualdad educativa: una trilogia con final abierto. *Educação & Sociedade*, 31(113), 1157–1178. Retrieved from <http://www.cedes.unicamp.br>.
- Carvalho, L. (2007). Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de educação: inquirindo instâncias e atores de mediação. *Revista Contemporânea de Educação*, 2(4). Retrieved from http://www.educacao.ufrj.br/artigos/n4/numero4-acerca_do_papel.pdf.
- Carvalho, L. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educ. Soc., Campinas*, 30(109), 1009–1036.
- Carvalho, L. (org.). (2011). *O Espelho do Perito*. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L., Bernardo, M., Sousa, I. & Negas, M. (2014). *Gestão das Organizações – Uma abordagem integrada e prospetiva*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Chapman, C., & Salokangas, M. (2012). Independent state-funded schools: some reflections on recent developments. *School Leadership & Management*, 2434(November), 1–14. <http://doi.org/10.1080/13632434.2012.731329>.
- Chiavenato, I. (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração (7ª edição revista e atualizada)*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Conselho Nacional de Educação (2016). *Estado da Educação 2015*. Lisboa: CNE.
- Corsi-Bunker, A. (nd). *Guide to the Education System in the United States*.

Minneapolis: University of Minnesota. Retrieved from:
<https://isss.umn.edu/publications/USEducation/12.pdf>.

Costa, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: ASA.

Costa, J. A. (2009). Modelos Organizacionais de Escola e Qualidade de Ensino: o futuro em incursão especulativa. In M. França & M. Costa Bezerra (org.). *Política Educacional: Gestão e qualidade do Ensino* (pp. 45 – 65). Brasília: Líber Livro.

Cristo, A. (2012). Autonomia e Diversidade nas Escolas. In M. Raymond, S. Steen, A. Cristo. *As novas escolas*. (pp. 91-107). Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.

Cristo, A. (2013). *Liberdade e autonomia na educação, Escolas para o século XXI*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.

Cunha, P. (2014). *Política Mínima. Manual de Ciência Política*. Lisboa: Quid Juris - Sociedade Editora.

Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação. *Revista Lusófona de Educação*. (11), 13-30.

El-Amine, Z. & Glazer, L., (2010). “Evolução” ou “Destruição? Um olhar sobre Washington, D. C.. In J. Paraskeva (org.), *O Direito à Escolha em Educação* (pp. 133-155). Ramada: Edições Pedagogo.

Estêvão, C. (2013). Políticas de Educação e autonomia: algumas reflexões perversas sobre temáticas abençoadas. *Educação - Temas e Problemas*, (12 e 13), 77–88.

Exstrom, B. (2012). Teaching in Charter Schools. *National Conference of State Legislatures*, (July), 1–6.

Finn, C (2006). Chartering and innovating . In P. Hill. (org.), *Charter Schools - Against the Odds* (pp. 159 – 177). California: Education Next.

-
- Finnigan, K. (2007). Charter School Autonomy. The mismatch between theory and practice. *Educational Policy*, 21(3), 503 – 526. doi: 10.1177/0895904806289189.
- Fonseca, F. A. da. (2014). A Suécia: um caso de sucesso. *XXI Ter Opinião*, 84–91.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2014). A regulação da Educação em Portugal - do Estado Novo à Democracia. In J. Machado et al. *Municípios, Educação Desenvolvimento Local – Projetos educativos municipais* (pp.13-33). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J. e Ferreira, F. I. (2005). *Administração da Educação. Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Edições ASA.
- Frankenberg, E., Siegel-Hawley, G., & Wang, J. (2011). Choice without equity : Charter school segregation. *Education Policy Analysis Archives*. Retrieved from <http://eric.ed.gov/?id=EJ913487>.
- Friedman, M. (2014). *Capitalismo e Liberdade*. Coimbra: Actual Editora.
- Gintis, H., Geen, A., Hickox, M. (1991) Review Symposium: Politics, Markets and America's Schools. *British Journal of Sociology of Education*. 12 (3), 381 – 396.
- Giroux, H. (2011). *Contra o Terror do Neoliberalismo*. Ramada: Edições Pedagogo.
- Glenn, C. L. (2008). *Autonomy of Schools: The Experience of Charter Schools in America*. Lisboa. Retrieved from http://www.fle.pt/images/stories/ficheirosNL/Encontros/res2_charlesglenn.pdf.
- Gray, e. (2013). Incubate for America? In R. Lake (org), *Hopes, Fears, & Reality - A Balanced Look at American Charter Schools in 2012* (pp. 31- 42). Whashington: Center on Reinventing Public Education.

-
- Guinote, P. (2012). Até que ponto há liberdade na liberdade de escolha ? *XXI Ter Opinião*, (1), 120 –131.
- Guinote, P. (2014). *Educação e Liberdade de Escolha*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- Haerens, M., & Zott, L. M. (Orgs). (2012). *Charter Schools - Opposing Viewpoints*. Detroit: Greenhaven Press - Gale, Cengage Learnig.
- Hanauer, A. (2010). Lucros e Privatização. A experiência de Ohio. In J. Paraskeva (org.), *O Direito à Escolha em Educação* (pp. 109-131). Ramada: Edições Pedagogo.
- Henig, J. (2010). O perigo da retórica de mercado. In J. Paraskeva (org.) *O Direito à Escolha em Educação* (pp. 55–64). Ramada: Edições Pedagogo.
- Henig, J. (2013). Charter inroads in affluent communities: hype or turning point? In R. Lake, (org). *Hopes, Fears, & Reality - A Balanced Look at American Charter Schools in 2012* (pp. 9 – 30). Washington: Center on Reinventing Public Education.
- Hermet, G., Badie, B., Birnbaum, Braud, P. (2014). *Dicionário de Ciência Política e das instituições Políticas*. Lisboa: Escolar Editores.
- Hill, D. (2003). O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. *Currículo Sem Fronteiras*, 1384, 24–59. Retrieved from http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/hill.pdf?origin=publication_detail.
- Hill, P. (orgs). (2006). *Charter Schools - Against the Odds*. California: Education Next.
- Hoxby, C (2006). The Supply of Charter Schools. In P. Hill (org.), *Charter Schools - Against the Odds* (pp. 15 – 43). California: Education Next.

-
- Hoxby, C. (2004). A Straightforward Comparison of Charter Schools and Regular Public Schools in the United States. *Harvard University and National Bureau of Economic Research*. <http://dx.doi.org/10.1787/5js0cqvnzx9v-en>.
- Justino, D., Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação, Temas e Problemas*, (12 e 13), 41-60.
- Klees, S. J., & Edwards JR., D. B. (2015). Privatização da educação experiências dos Estados Unidos e outros países. *Revista Brasileira de Educação*, 20(60), 11–30. doi:10.1590/S1413-24782015206002.
- Klitgaard, M. (2007). *The Politics of Introducing Vouchers in American and Swedish Schools*. Denmark: Department of Political Science Centre for Welfare State Research University of Southern Denmark.
- Lake, R. J. (org.) (2012). *Hopes, Fears, & Reality - A Balanced Look at American Charter Schools in 2012*. Center on Reinventing Public Education.
- Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional in C. Lucena & J. Júnior (orgs.), *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais* (pp. 129-155). São Paulo: Xamã.
- Lima, L. C. (org.) (2011). *Perspectivas de Análise Organizacional das Escolas*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L., & Afonso, A. (2002). *Reformas da Educação Pública - Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Lindbom, A. (2010). School Choice in Sweden: Effects on Student Performance, School Costs, and Segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(January), 615–630. <http://doi.org/10.1080/00313831.2010.522849>.
- Lobo, N. (2008). Educação pública : Portugal versus Suécia. Retrieved November 26, 2015, from <http://cachimbodemagritte.blogs.sapo.pt/1480942.html>.

-
- Lozano, J. (2011). La Escuela Charter y el Bono Educativo en la Escuela de Educación Básica. *IUNAES*, 44–50. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4034801.pdf>.
- Lubienski, C. (2003). Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools. *American Educational Research Journal*, 40(2), 395–443. doi:10.3102/00028312040002395.
- Lubienski, C. (2009). Do quasi-markets Foster Innovation in Education?: a Comparative Perspective. *OCDE Education Working Papers*, (25), 1-72.
- Machado, J., Alves, J., Fernandes, A., Formosinho, Vieira, I. (2014). *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local – Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Mangez, E. (2011). Economia, Política e regimes do conhecimento. In J. Barroso, & N. Afonso (org.). *Políticas Educativas – Mobilização de Conhecimento e Modos de Regulação* (pp. 191-222). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Martins (2011). Os Rankings das Escolas em Portugal: explorando alguns dos seus efeitos. *Revista Eletrônica de Educação*, (5)1, 91-109.
- Martins, M. F. (2009). *Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a acção organizacional numa escola secundaria em época de transição* (Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Portugal).
- Mendes, M. (2009). Os sete pecados da governação global. Paulo Freire e a reinvenção das possibilidades de uma pedagogia democrática e emancipatória da educação. *Revista Lusófona da Educação*, (14), 61-76.
- Ministry of Education and Research (2010). OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes Country Background Report for Sweden.

Ministry of Education and Research (2011). OECD - Overcoming school failure. Country background report Sweden.

Ministry of Education. (2014). Education for all 2015 national review. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002317/231725e.pdf>.

Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.

Musset, P. (2012). School Choice and Equity - Current Policies in OECD Countries and a Literature Review. *Education Working Paper*, (66), 3-51.

Nóvoa, A. (2009). *Educação 2021: Para uma escola do futuro*. Universidade de Lisboa. Retrieved from: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/670/1/21232_1681-5653_181-199.pdf.

OCDE (2014). *Results in Focus: What 15 year olds know and what they can do with what they know*. Paris: OCDE Publishing.

OECD. (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Paris: OCDE Publishing.

Paraskeva, J., & Au, W. (2010). *O Direito à Escolha em Educação*. Ramada: Edições Pedagogo.

Pardal, L. & Correia, E. S. (2011). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.

Ravitch, D. (2012). The Success of Charter Schools is a Myth. In M. Haerens., & L. Zott (Orgs). (2012). *Charter Schools - Opposing Viewpoints* (pp.34-49). Detroit: Greenhaven Press - Gale, Cengage Learnig.

Raymond, M. (org.).(2013). *National Charter School Study*. Stanford: Center for Research on Education Outcomes.

Raymond, M. (org). (2015). *Urban Charter School Study*. Stanford: Center for Research on Education Outcomes.

-
- Raymond, M., Steen, S., Cristo A (2012). *As novas escolas*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- Robbins, S. & Coulter, M. (2012). *Management*. New Jersey: Prentice Hall
- Robertson, S. (2007). Reconstruir o Mundo: Neoliberalismo, a Transformação da Educação e da profissão (do) professor. *Revista Lusófona da Educação*, 9, 14-34.
- Rohr, J. von. (2014). *How to start and successfully operate a Charter School*. Trafford Publishing.
- Ruble, W. & Harris, Douglas N. (2014) To Charter or Not to Charter: Developing a Testable Model of Charter Authorization and Renewal Decisions, *Journal of School Choice*, 8(3), 362-380, DOI: 10.1080/15582159.2014.942166.
- Sá, V. (1997). *Racionalidades e Práticas na Gestão Pedagógica – o caso do diretor de turma*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Sá, V. (2005). *Entre a voz e a fuga: Políticas de Escolha da Escola e o Poder de Participação dos Pais. A Escola entre o Estado e o Mercado: O Público e o Privado na Regulação da Educação*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.
- Salhberg, P. (2011). PISA in Finland: An Education Miracle or an Obstacle to Change?. *CEPS Journal*, 3 (1), 119 – 140.
- Sampieri, R, Collado, C. & Lucio, M. (2006). *Metodologia de Pesquisa*. São Paulo: Mc Graw Hill.
- Segerholm, C. (2009). “We are doing well on QAE”: the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 24(April 2011), 195–209. <http://doi.org/10.1080/02680930902734103>.
- Silva, E. (2011). Um Olhar Organizacional à Luz das Perspectivas de Análise Burocrática e Política. in L. Lima, (org.). *Perspectivas de Análise*

-
- Organizacional das Escolas* (pp. 59-105). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Silva, M. (2014). Entre o estado e o mercado: políticas públicas de educação em Portugal. *E-Publica - Revista Eletrónica de Direito Público*, (2), 1–32.
- Steger, M. & Roy, R. (2010). *Introdução ao Neoliberalismo*. Coimbra: Actual Editora.
- Teixeira, S. (2005). *Gestão das Organizações*. Lisboa: McGraw Hill.
- U.S. Department of Education, Office of Innovation and Improvement. (2004) *Inovations in Education: Succesfull Charter Schools*, Washington, D. C. Retrieved from <http://www.ed.gov/admins/comm/choice/charter>.
- Walberg, H. J. (n.d.). *Escolha da Escola*. Fundação Manuel Leão.
- Weber, M. (1971). Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do tipo ideal. In Campos, E. (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Wei, X., Patel, D., & Young, V. (2014). Opening the “black box”: Organizational differences between charter schools and traditional public schools. *Education Policy Analysis Archives*, 22(3), 1–35. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n3.2014>.
- West, A. (2014). Academies in England and independent schools (fristående skolor) in Sweden: policy, privatisation, access and segregation. *Research Papers in Education*, 29(3), 330–350. <http://doi.org/10.1080/02671522.2014.885732>.
- Whitty, G., & Power, S. (2002). A Escola , o Estado e o Mercado: A investigação do campo atualizada. *Currículo Sem Fronteiras*, 2(1), 15–40. Retrieved from www.curriculosemfronteiras.org.

Wiborg, S. (2012). Neo-liberalism and universal state education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980–2011. *Comparative Education*, 0068(March 2015), 1–17. <http://doi.org/10.1080/03050068.2012.700436>.

Wiborg, S. (2010). *Swedish Free Schools: Do they work?* Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies. Retrieved from: <http://www.llakes.org>.

Yoder, D., & Rooney, J. (2007). *Charter Schools - Moving to the next level*. Bloomington: AuthorHouse.

Zinsmeister, K. (2014). *From Promising to Proven From Promising to Proven*. Washington: The Philanthropy Roundtable. Retrieved from http://www.philanthropyroundtable.org/guidebook/from_promising_to_proven/k_12_educati.

Outros documentos:

Bloco de Esquerda, (2015). *Manifesto Eleitoral*. Retrieved from: <http://www.bloco.org/content/view/3064/>.

Coligação Portugal à Frente - PSD/CDS, (2015). *Agora Portugal pode mais*. Retrieved from: <http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/Portugal%20%C3%80%20Frente%20-%20Agora,%20Portugal%20pode%20mais.pdf>.

Coligação Portugal à Frente - PSD/CDS, (2015). *Carta de Garantias Associada às linhas de orientação geral para a elaboração do programa eleitoral*. Retrieved from: <http://cdn.impresa.pt/96f/a1f/5662542/carta-garantias-final.pdf>.

Coligação Portugal à Frente. (2015). Programa Eleitoral (pp. 1–30). <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

Governo de Portugal. *Guião para a Reforma de Estado – Um Estado Melhor* proposta de 30 de outubro de 2013.

Governo de Portugal. *Guião para a Reforma de Estado – Um Estado Melhor* aprovado a 8 de maio de 2014.

Governo Português (2011). Programa do XIX Governo Constitucional.

Governo Português (2015). Programa do XX Governo Constitucional.

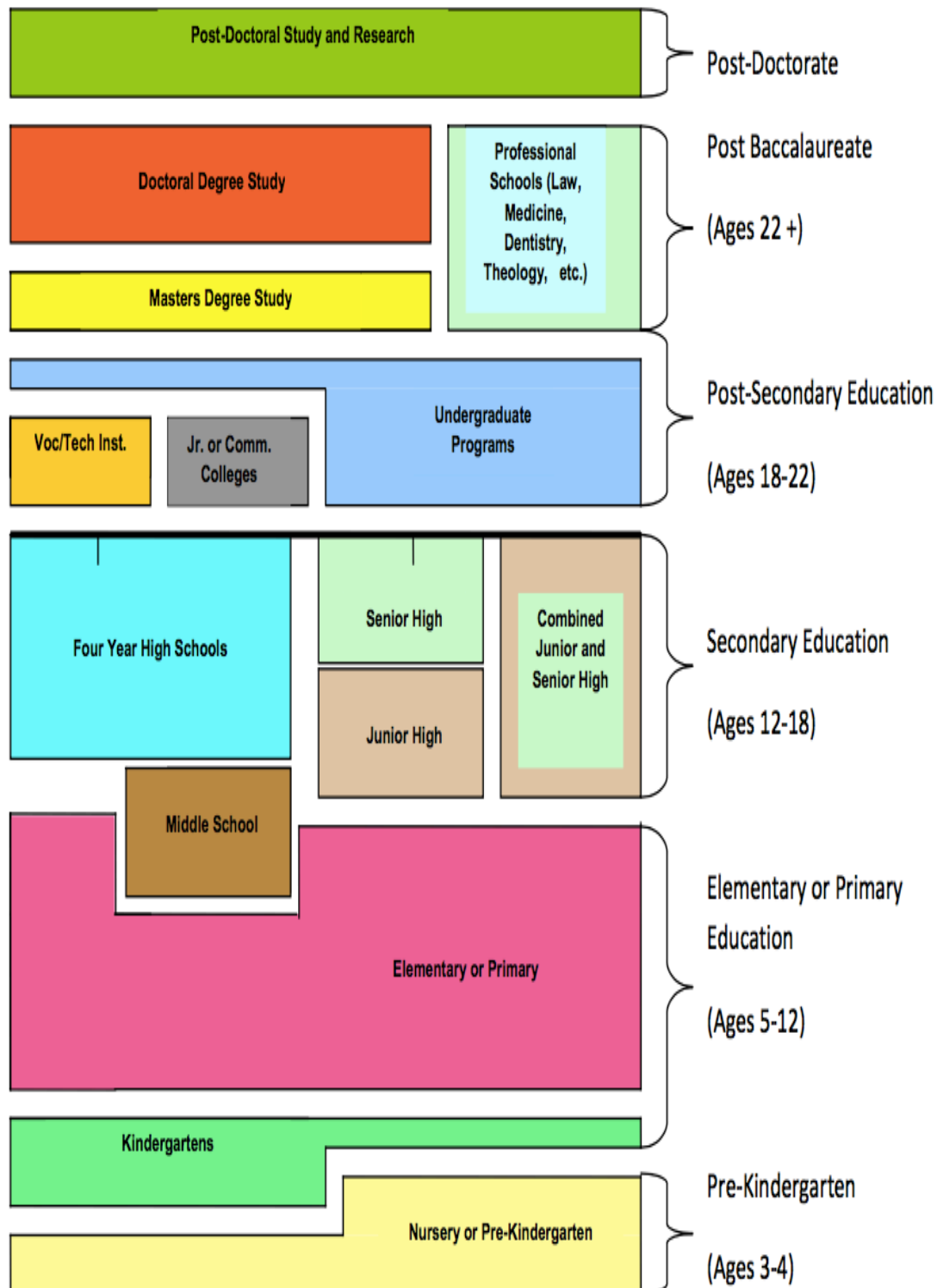
Governo Português (2015). Programa do XXI Governo Constitucional.

Partido Comunista Português, (2015) *Programa Eleitoral: Política Patriótica e de Esquerda – Soluções para um Portugal com futuro*. Retrieved from: <http://www.pcp.pt/apresentacao-do-programa-eleitoral-do-pcp-eleicoes-legislativas-2015>.

Partido Socialista, (2015). *Programa Eleitoral: Alternativa de confiança* Retrieved from: http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/programa_eleitoral-PS-legislativas2015.pdf.

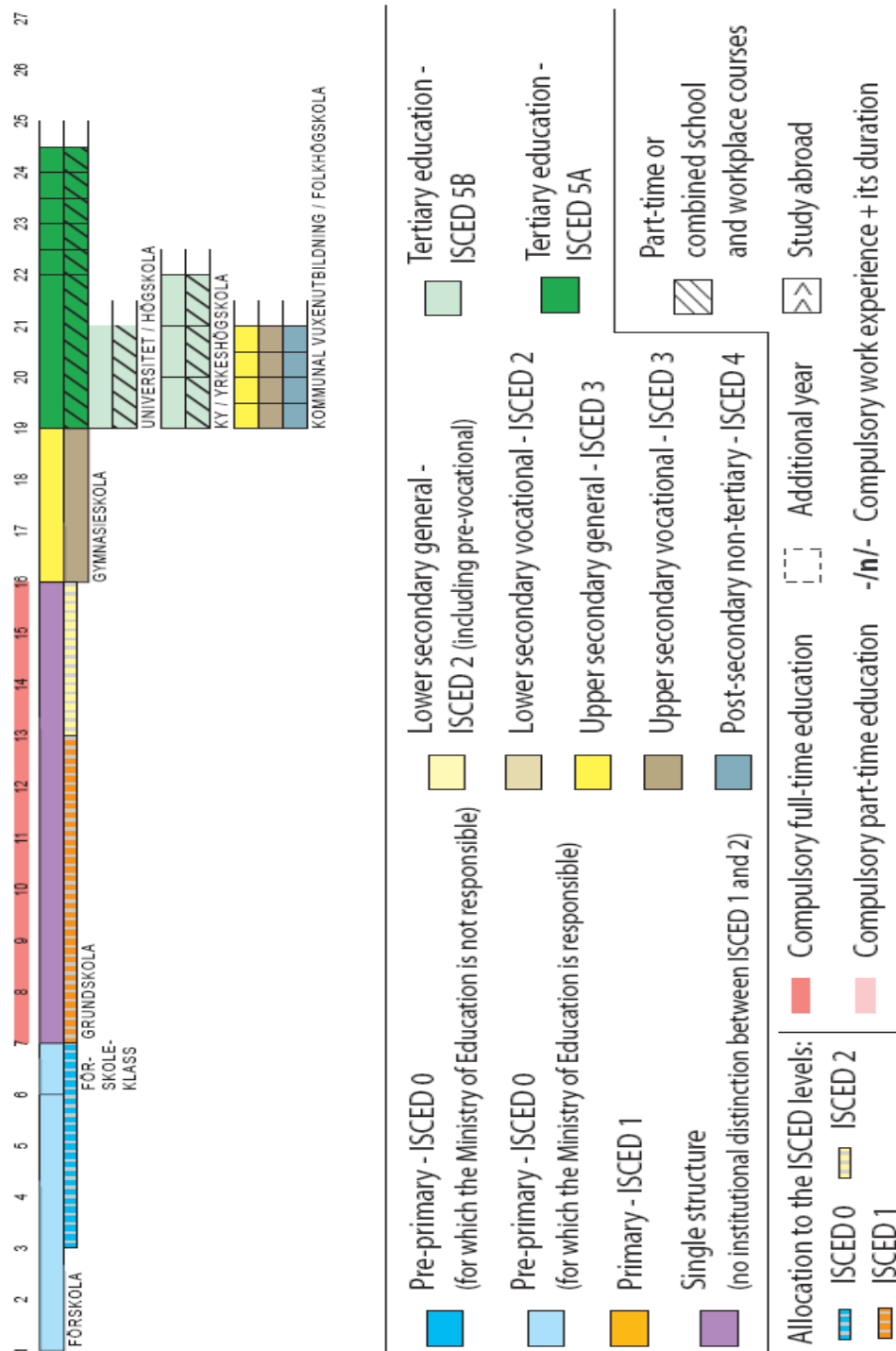
ANEXOS

Anexo 1 – Organização do Sistema Educativo EUA⁶⁵



⁶⁵ [Corsi-Bunker, A. \(nd, p. 10\)](#)

Anexo 2 - Organização do Sistema Educativo Suécia⁶⁶



⁶⁶ Ministry of Education and Research (2011, p.3)
